

CA1
XC24
-2007
H23



HOUSE OF COMMONS
CANADA



A HELPING HAND FOR VETERANS: MANDATE FOR A VETERANS OMBUDSMAN

Report of the Standing Committee on Veterans Affairs

**Rob Anders, MP
Chair**

FEBRUARY 2007

39th PARLIAMENT 1st SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

A HELPING HAND FOR VETERANS: MANDATE FOR A VETERANS OMBUDSMAN

Report of the Standing Committee on Veterans Affairs

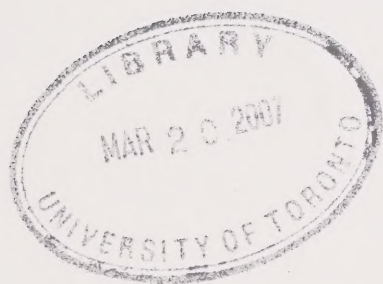
**Rob Anders, MP
Chair**

FEBRUARY 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION

A REPORT ON VETERANS' MENTAL
HEALTH FOR A VETERANS ORGANIZATION

Report of the Research Committee on
Veterans' Affairs



THE UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY

LIBRARY

UNIVERSITY OF TORONTO

STANDING COMMITTEE ON VETERANS AFFAIRS

CHAIR

Rob Anders

VICE-CHAIRS

Brent St. Denis

Peter Stoffer

MEMBERS

Rodger Cuzner

Betty Hinton

Gilles-A. Perron

Bev Shipley

Roger Valley

Hon. Albina Guarnieri

Colin Mayes

Jean-Yves Roy

David Sweet

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Bill Casey

Hon Mark Eyking

Yvon Levesque

Hon. Robert Thibault

Ken Epp

Roger Gaudet

Anthony Rota

CLERK OF THE COMMITTEE

Alexandre Roger

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Michel Rossignol

THE STANDING COMMITTEE ON VETERANS AFFAIRS


has the honour to present its

SECOND REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and the motion adopted by the Committee on Tuesday, May 16 2006, the Committee has studied the Veterans Ombudsman and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

CHAIR'S FOREWORD.....	ix
A HELPING HAND FOR VETERANS: MANDATE FOR A VETERANS OMBUDSMAN.....	1
INTRODUCTION	1
WHY VETERANS AND THEIR FAMILIES NEED AN OMBUDSMAN	1
THE MILITARY OMBUDSMAN IS NOT THE ANSWER.....	4
A PROPOSAL FROM THE SIXTIES	8
THE NEED FOR A BROAD MANDATE.....	10
EXAMPLES FROM OTHER COUNTRIES.....	12
PARAMETERS OF A VETERANS OMBUDSMAN	15
RECOMMENDATIONS.....	18
CONCLUSION	22
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	23
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	25



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119721611>

CHAIR'S FOREWORD

In the spring of 2006, the Standing Committee on Veterans Affairs undertook its study on the creation of a Veterans ombudsman's office. Over the past year the Committee heard from an extensive list of witnesses. The Committee visited care facilities to see first hand how our veterans are supported. Throughout the process, the enormous sacrifices our veterans have made were brought home again and again.

An ombudsman would give our veterans an advocate. Someone to help them obtain the best services possible. Here is a list of recommendations that reinforce this premise. Support for this report is unanimous and stand as testimony to how parliamentarians can work together.

I would like to thank all of the witnesses who have appeared before the Committee. Thanks also to the members of the Committee for their hard work. A special thanks to the clerk of the Committee Alexandre Roger, and the researcher Michel Rossignol who compiled this report. Their hard work and assistance is appreciated by all.

Lest we forget.

A HELPING HAND FOR VETERANS: MANDATE FOR A VETERANS OMBUDSMAN

INTRODUCTION

Over the years, many veterans have pointed out the need for an ombudsman to help them deal with the often complex process of obtaining disability pensions and various services administered by the Department of Veterans Affairs. A number of requests for benefits and services are processed quickly, but others are delayed for various reasons and there is often a need for an independent third party to help resolve a disagreement between a veteran and the Department or to identify the source of the delays in decisions. Over the last few months, the Department of Veterans Affairs has been examining the role and responsibilities of a veterans ombudsman who will be appointed in keeping with the Minister's commitment to introduce a Bill of Rights for Veterans. The Committee decided to undertake a study on the veterans ombudsman in order to contribute to the development of the mandate and the design of the reporting process and capabilities of such a position. Indeed, it is time to give veterans a helping hand by moving forward with the appointment of a veterans ombudsman. This report indicates why veterans need an ombudsman, examines the various models of ombudsmen proposed in the past or developed in other countries which could be adapted to meet Canada's current requirements, and outlines the measures which should be taken to ensure an independent and effective veterans ombudsman.

WHY VETERANS AND THEIR FAMILIES NEED AN OMBUDSMAN

The Committee undertook its study on a veterans ombudsman in the spring of 2006 in the wake of the various events held across Canada in 2005 to mark the Year of the Veteran. These events gave Canadians the opportunity to remember the courage and sacrifices of our War Service veterans, who served during the First World War, the Second World War, and the Korean War, and of our Canadian Forces personnel who served during and since the cold war. The Year of the Veteran also witnessed the introduction of the New Veterans Charter which went into force in 2006 with programs and services designed to meet the needs of Canadian Forces personnel who have recently become veterans or who will do so in the years to come. The casualties suffered by Canadian Forces personnel during operations in Afghanistan and elsewhere in recent months have provided yet another reminder of the risks faced by those who serve in the military. Thus, the Committee undertook its study amid not only greater recognition among Canadians of the debt of gratitude owed to all veterans, but also a renewed commitment to provide those injured during military service with the benefits and tools they need to recover and enjoy healthy and productive lives. Today, there is also greater

awareness of the impact of the injuries suffered by veterans on the lives of their families. The spouses or other caregivers often shoulder much of the burden of caring for injured veterans, whether War Service or Canadian Forces veterans. Thus, while the report deals mainly with issues concerning veterans, it should be clearly understood that survivors of veterans and other eligible clients of the Department of Veterans Affairs as well as veterans should have access to a veterans ombudsman.

By and large, the benefits and services outlined in the original Veterans Charter of 1944 and in the New Charter address the needs of Canadian veterans. Once an application for a disability pension or award has been approved or a request for a service such as those provided under the Veterans Independence Program (VIP) has been accepted, veterans are generally satisfied with the help provided by the Department of Veterans Affairs, at least according to departmental surveys of client satisfaction. However, there is always room for improvements in the provision of benefits and services to veterans. Indeed, the expectations of some veterans in terms of speed and quality of service are not always met because of the complexity of the application process for disability and other benefits. Other veterans become frustrated because they cannot obtain the benefits they believe they should get given their disabilities. Perhaps one of the best examples of the time, measured in years, and effort some veterans have to make in order to gain the benefits they deserve is the case of the Korean War veteran who had to go to great lengths to demonstrate the link between the extensive use of chemicals such as DDT during the war and the illnesses he experienced years later.¹ When the application for disability benefits is rejected in the initial phase or when it is approved, but provides fewer benefits than expected, veterans can obtain a departmental review or appeal to the Veterans Review and Appeal Board (VRAB), a quasi-judicial body. If the appeal process runs its course and a veteran is still unsatisfied with the decisions, the case can be taken to the Federal Court which can order a re-examination of the application. When a case is taken to the Federal Court, the veteran is responsible for the legal costs, so other options may be considered. As Tom Hoppe, National President of the Canadian Peacekeeping Veterans Association, told the Committee: "When a wounded soldier or veteran is faced with the inflexible system, he or she has nowhere to turn except to the media or the Federal Court."²

In some cases, the veteran may not be eligible for disability benefits because their situation is not within the criteria established by the legislation governing disability pensions or awards. However, one must not lose sight of the fact that these veterans risked their lives for the democratic freedoms enjoyed by all Canadians. As Mary Ann Burdett, the former Dominion President of the Royal

¹ See the statement by Gord Strathy, National Secretary of the Korea Veterans Association of Canada in Canada, House of Commons, Standing Committee on Veterans Affairs, *Evidence*, October 30, 2006, p. 3. Subsequent footnotes concerning testimony heard by the Committee is cited as *Evidence*. The page numbers refer to the pages found in the print format.

² *Evidence*, November 27, 2006, p. 2.

Canadian Legion told the Committee on June 6, 2006: "In recognizing their sacrifice Canadians should come to realize that no death is more important than another. As long as that death or that injury is linked to military service, and whether or not they served in World War II or in modern times, these heroic Canadians are all veterans who should receive the benefits they deserve."³ Thus, every effort possible should be made to ensure that veterans obtain the benefits and services they deserve and that these are not denied them simply because of a backlog in the processing of applications or a misunderstanding between a veteran and departmental or VRAB officials.

Various measures can be taken to ensure this. However, one of the most important initiatives is to give veterans and their families access to an ombudsman. As an independent and impartial third party, an ombudsman can clear up misunderstandings or identify systemic problems in the processing of applications for benefits and services which affect dozens if not hundreds of veterans. The origins of the modern day ombudsmen found throughout the world can be traced mainly to the appointment of the first parliamentary ombudsman in Sweden in 1809.⁴ While there is general agreement on what the term ombudsman means, it is not always clear exactly what such an official does. For the purposes of this study, the role of an ombudsman is the one described by André Marin, the Ontario Ombudsman and former Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces: "It is the role of an ombudsman to investigate citizens' complaints against the administration and to make recommendations to fix maladministration. In order to effectively conduct business, the ombudsman must be independent, impartial, function confidentially, and enjoy a credible investigative process."⁵

The appointment of an ombudsman should not be viewed by the bureaucracy as a challenge to its authority and an encumbrance because the ombudsman's efforts to resolve differences and to identify problems can be beneficial to all involved, including the bureaucracy. As one veteran, Sean Bruyea, told the Committee, while speaking about the work of an ombudsman: "Perhaps the problem can be resolved with information or a quick telephone call to the department, or a referral to an administrative review. The goal is to provide assistance, not to worry about offending the mandate of the bureaucracy." Mr. Bruyea went on to remind the Committee why a number of veterans need such

³ *Evidence*, June 6, 2006, p. 1.

⁴ An ombudsman was appointed in Sweden almost a century earlier, but the duties were different compared to those of a parliamentary ombudsman. See the history section under general information on the website of the Swedish Parliamentary Ombudsmen: <http://www.jo.se/Page.aspx?Language=en>.

⁵ *Evidence*, November 1, 2006, p. 1.

help: "We are often dealing with suffering individuals, not players in a chess tournament."⁶ In other words, the emphasis is on helping veterans rather than on winning battles against the bureaucracy.

However, just the existence of an ombudsman who can investigate complaints can encourage the bureaucracy to review its procedures and to initiate modifications as quickly as possible when problems are detected. An Australian academic highlighted this fact in an assessment of the work done by an ombudsman: "The 'being there' syndrome whereby the very existence of the office causes bureaucrats to think about their ability to justify the decisions they are making to an independent body is significant in itself in improving the quality of administration."⁷ In short, giving veterans access to an ombudsman not only gives them a helping hand to deal with any matter affecting their individual situations directly, but also provides a watchdog who can identify bureaucratic procedures causing problems for veterans in general. The value of the work done by an ombudsman and the need for such an office is widely recognized as demonstrated by the proliferation of ombudsman offices in parliaments, government departments, and corporations around the world since the 1960s. Thus, it is time to give Canadian veterans what many people around the world already have, access to an ombudsman who can help them.

THE MILITARY OMBUDSMAN IS NOT THE ANSWER

Besides, Canadian military personnel have been able to seek the help of the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces since 1998 when the first such ombudsman, André Marin, was appointed. Some veterans who recently left the Canadian Forces have either sought the help of the military ombudsman during their service in the military or have at least witnessed the attention paid to the often groundbreaking reports issued by that office. However, as soon as individuals leave the military and become veterans, they have little if any access to the services of the military ombudsman given the limitations of that office's mandate. Only in exceptional cases and with the agreement of the Minister of National Defence can the military ombudsman deal with events which occurred before June 15, 1998. Furthermore, paragraph 16 of the mandate clearly states that the military ombudsman cannot deal with a complaint concerning pension or other issues within the jurisdiction of the Department of Veterans Affairs or the VRAB. This has not prevented the military ombudsman from producing major reports of direct interest to veterans on pension or compensation issues related to events prior to 1998. However, the pension and other issues involved were mostly

⁶ Evidence, June 13, 2006, p. 2.

⁷ Dennis Pearce, "Ombudsman in Australia," in Roy Gregory and Philip Giddings, Editors, *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, IOS Press, 2000, p. 104.

within the jurisdiction of the Department of National Defence and did not directly concern the disability benefits and services provided by the Department of Veterans Affairs.⁸

Indeed, the line between a National Defence issue and a Veterans Affairs one is not always clear. For example, the compensation offered to veterans who were involved in chemical warfare testing during the Second World War and afterwards while they were in the military is a recent example of how a report by the military ombudsman led to some resolution of an issue which had dragged on for years. However, the onus in this case was on the Department of National Defence, which had carried out the tests or allowed them to happen, to provide compensation while the Department of Veterans Affairs played a secondary role. Another veterans issue where the military ombudsman has been actively involved in trying to find some resolution concerns deductions from payments made by the Service Income Security Insurance Plan (SISIP) which provides long-term disability insurance coverage. The military ombudsman issued a report in 2003, *Unfair Deductions From SISIP Payments to Former CF Members*, and sent a follow-up letter to the Minister of National Defence on October 26, 2005.⁹ SISIP payments are primarily a National Defence issue, but disability benefits provided by the Department of Veterans Affairs are involved to some extent because they are taken into consideration when SISIP determines how much will be paid to a disabled Canadian Forces veteran in income replacement benefits. The military ombudsman, Yves Côté, told the Committee that the costs and other issues concerning any possible changes in current procedures concerning SISIP payments were still being examined and that he intended to issue another letter on the subject in 2007. On this as with other issues, the efforts of the military ombudsman benefit veterans in general.

The fact remains that after having had access to an ombudsman during their military service, Canadian Forces veterans are basically left on their own to deal with all the bureaucratic complexities involved in obtaining the disability benefits and services provided by Veterans Affairs Canada. They are also left on their own to determine who has jurisdiction over issues of concern to them, a task which is not always easy as noted in the previous paragraph. This can be a traumatic experience for veterans, especially those still grappling with all the changes in their lives caused by the serious injuries which prematurely ended their military careers. It can also be a troubling experience for elderly War Service veterans left on their own while appealing decisions concerning their disability benefits or while trying to obtain the long-term care they need. Departmental officials, veterans groups like the Royal Canadian Legion, and others do their best to provide help to both young and old veterans. However, there are many situations where veterans are frustrated by delays in decisions concerning their needs or by the decisions themselves which

⁸ For example, the pensions provided under the *Canadian Forces Superannuation Act* are within the jurisdiction of the Department of National Defence.

⁹ See the ombudsman's website for the report (http://www.ombudsman.forces.gc.ca/reports/special/sisip/sisip-toc_e.asp) and the letter of October 26, 2005 (http://www.ombudsman.forces.gc.ca/updates/sisip_e.asp).

they may consider unfair. In such situations, they would like to turn to an independent and trustworthy helper.

Not surprisingly, there have been suggestions that the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces could also play the role of an independent and trustworthy helper for veterans in all matters under the jurisdiction of the Department of Veterans Affairs and the VRAB. The first military ombudsman, André Marin, expressed his frustration in his last report which reviewed the office's mandate that over 250 veterans had been turned away by his office over a period of some seven years because their complaints were related to issues within VAC's jurisdiction. He stated: "Denying to veterans access to the Ombudsman to address all of their issues, makes little practical sense. The door should not close on them once the scope of their problem reaches the realm of Veterans Affairs Canada."¹⁰ Mr. Marin added that veterans could be given access to the military Ombudsman for all types of issues if the Minister of Veterans Affairs simply signed a ministerial directive or if the mandate, if and when it is entrenched in legislation, was amended to include issues under VAC's jurisdiction.¹¹

There was some support among veterans for amending the mandate of the military ombudsman to include issues within VAC's jurisdiction. A November 2005 report by a veterans group which focused on the programs provided for current and future disabled Canadian Forces veterans and their families noted the advantages of having a completely integrated military and veterans ombudsman, possibly with an expanded military ombudsman's office with separate directorates for military and veterans issues.¹² However, there was also concern within the veterans' community that a military ombudsman with a mandate expanded to include veterans issues would still be mainly preoccupied with complaints from Canadian Forces personnel and might not have the time and resources necessary to deal with issues concerning the Department of Veterans Affairs.

During the course of this study, many veterans made it clear to the Committee that they want their own ombudsman who can concentrate full time on the complexities of the VAC benefits and services. For example, in his testimony to the Committee, Jack Frost, the Dominion President of the Royal Canadian Legion, stated: "We feel it would definitely require a separate ombudsman. The DND ombudsman right now has a full plate, and he has different issues that he's working with. We would be a little afraid that one side might taint the other side when it comes to his vision."¹³ Colonel (Retired) Don Ethell, a former president of the

¹⁰ Canada, Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces, *Overhauling Oversight: Ombudsman White Paper*, 2005, p. 17 (PDF version). Available on the Ombudsman's website: http://www.ombudsman.forces.gc.ca/reports/special/WhitePaper/toc_e.asp.

¹¹ *Ibid.*, p. 18.

¹² Veterans' Ombudsman: Independent Client Evaluation (V.O.I.C.E.), *Ombudsman Report on Veterans Affairs Canada*, November 2005, p. 76-81.

¹³ *Evidence*, October 16, 2006, p. 10.

Canadian Association of Veterans in United Nations Peacekeeping and a member of other veterans groups, also stated that there should be two separate ombudsmen. While discussing concerns raised by veterans about some of the benefits provided by the New Veterans Charter, Colonel Ethell stated that "It would be awkward, if not a tremendous increase in workload, in my opinion, if the DND ombudsman were to take that on."¹⁴ Meanwhile, the current Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces, Yves Côté, is also of the view that a veterans ombudsman could be separate from his office and work exclusively for veterans.¹⁵

In short, while simply adding VAC issues to the military ombudsman's mandate has many advantages, much more can be gained by appointing a veterans ombudsman operating as a separate entity and focused only on helping veterans. While there has been some consultations between the Department of Veterans Affairs and veterans groups on the proposal for a veterans ombudsman and the possible roles of such an office, there is still a need for consultations before all the pieces are fitted together and before the ombudsman is appointed. For example, Jack Frost, the Dominion President of the Royal Canadian Legion, stated his organization's position on the issue: "It is our official stand that, yes, we support an ombudsman, but we would like to have input before the final documentation is completed."¹⁶

Indeed, the need for consultations between veterans, the Department, and other interested groups or individuals was a recurring theme during the Committee's meetings on this issue. It is also evident that there are generational differences within the veterans community with some of the younger Canadian Forces veterans approaching issues with perspectives which are not quite the same as those of long-established veterans groups which have many War Service veterans as well as Canadian Forces veterans. Thus, it is important to ensure that consultations are done with as wide a cross-section of the veterans community as possible. Furthermore, nothing should prevent more consultations with veterans once the veterans ombudsman has been appointed. Tom Hoppe, the National President of the Canadian Peacekeeping Veterans Association, told the Committee about his involvement with the advisory committee of the military ombudsman. He suggested that any ombudsman specializing in veterans issues should also have access to an advisory committee composed of veterans.¹⁷

The establishment of an advisory committee is in keeping with the development of a good working relationship between the veterans ombudsman and veterans which will obviously be an important element of the work to be done. Hugh Clifford Chadderton, Chief Executive Officer of the War Amps and Chairman of the

¹⁴ *Evidence*, November 6, 2006, p. 8.

¹⁵ *Evidence*, November 22, 2006, p. 3.

¹⁶ *Evidence*, October 16, 2006, p. 9.

¹⁷ *Evidence*, November 27, 2006, p. 9.

National Council of Veteran Associations in Canada made it very clear that a good working relationship is necessary. He told the Committee: "If it's going to be an isolated situation where an ombudsman runs off into his corner and doesn't tell the veterans organizations what he's doing, it would be, in our view, a great mistake."¹⁸ Also important will be the establishment of lines of communications with, among others, the departments, the VRAB, and the military ombudsman. During the first months in office, the military ombudsman prepared a report which made recommendations on how the office should be structured and on the procedures with which investigations and other activities would be carried out. This is a very worthwhile example to follow in the first months of the veterans ombudsman's mandate.

Given the complexity of the work involved and the need for consultations to finalize procedures, it is essential that the office of the veterans ombudsman be established as quickly as possible. Many veterans see the appointment of a veterans ombudsman as a long overdue initiative, so they should not have to wait a long time to actually have access to such an office now that there is a commitment to move forward on the issue. It is difficult to assess how much time will be necessary to put everything into place. Other ombudsman positions in Canada and elsewhere have been established after months and in some cases years of discussions. However, things appear to move fairly quickly once governments have accepted to go ahead with the appointment of an ombudsman. For example, it has been suggested that the ombudsman of the province of Québec, the *Protecteur du citoyen*, was appointed in 1968 in the wake of a meeting at Expo 67 a year earlier between the Premier and New Zealand's ombudsman.¹⁹ The Committee expects the process of appointing a veterans ombudsman and developing procedures and other aspects of the office to be done as quickly as possible.

A PROPOSAL FROM THE SIXTIES

The appointment of a veterans ombudsman does not by itself guarantee the effectiveness of such an ombudsman. Many factors have to be taken into consideration in order to design an independent and effective office of the veterans ombudsman. As a Canadian Forces veteran, Sean Bruyee, told the Committee, veterans would be "very grateful for an ombudsman. The important thing is to make it real, not window dressing."²⁰ Thus, during the course of its study, the Committee considered various possible models for an effective and trustworthy veterans ombudsman. This involved the examination of past proposals for a veterans ombudsman and some exploration of the way ombudsmen in other countries deal with veterans issues.

¹⁸ *Evidence*, October 2, 2006, p. 2.

¹⁹ See Daniel Jacoby, *Le Protecteur du citoyen*. Trois-Pistoles, Éditions Trois-Pistoles, 1998, p. 33.

²⁰ *Evidence*, June 13, 2006, p. 11.

Indeed, many witnesses mentioned a 1960s proposal for a veterans ombudsman which is still in many ways relevant to the current discussions. The Honourable W.J. Lindal, a retired judge of the County Court of Manitoba, championed the idea in a minority report attached to the report of the Committee to Survey the Work and Organization of the Canadian Pension Plan to the Minister of Veterans Affairs.²¹ The Woods Committee, as it was often called because it was chaired by Justice Mervyn J. Woods, was established in 1965 to study the adjudication of disability and other pensions paid to veterans under the provisions of the *Pension Act*. Its majority report recommended, among other things, the establishment of a pension appeal board, the forerunner of the current VRAB, to consider appeals of decisions concerning applications for pension benefits.²² The Woods Committee, and subsequently the government of the day, favoured this option rather than Judge Lindal's proposal for a veterans ombudsman, as explained decades later during the testimony of Hugh Clifford Chadderton, the Chief Executive Officer of the War Amps, who was the Secretary of the Committee.²³

The debate on which of the two options examined by the Woods Committee report was the best one should perhaps be left to historians and veterans to decide. For the purposes of this study, the real value of examining Judge Lindal's proposal today lies in the description of the powers and responsibilities of a veterans ombudsman. For example, Judge Lindal stated that the ombudsman should be a protector of the rights and claims of former members of the military who would be able to spot any deficiencies in the pension legislation and bring them to the attention of the Minister and of Parliament, thus paving the way for corrective measures.²⁴ Decades later, the ability of an ombudsman to detect systemic problems in the way benefits and services are provided to veterans and to make the Department and Parliament aware of the need for reforms is still seen as a major benefit of such an office.²⁵ Judge Lindal also recommended an independent ombudsman who would be free to take the initiative and investigate any issue in addition to dealing with complaints from veterans. He called for an ombudsman who could distribute reports at will to Parliament and to the news media on the investigation of complaints. This is still an important element of any ombudsman's work today, for as André Marin, the Ontario Ombudsman, told the Committee: "As ombudsman, what you do is talk softly, but carry a big stick. And the stick is the ability to blow the whistle publicly on maladministration."²⁶ Full access to the files of

²¹ See Canada, Report of the Committee to Survey the Organization and Work of the Canadian Pension Commission to the Honourable the Minister of Veterans Affairs, Part IV Miscellaneous Areas (Volume III), March 22, 1968, p. 1240-1288. See also the memorandum by the two other members of the committee concerning Judge Lindal's minority report, p. 1289-1294. (Note: The report, including Judge Lindal's minority report, was drafted in 1967, but it was sent to the minister only in early 1968 when the translation was completed.)

²² See *Ibid.*, Part II (Volume I), Recommendation 1, p.32.

²³ See *Evidence*, October 2, 2006, p. 2.

²⁴ Woods Report, p. 1246.

²⁵ See the reference to systemic monitoring in the opening statement by Sean Bruyey in *Evidence*, June 13, 2006, p. 2.

²⁶ *Evidence*, November 1, 2006, p. 3.

the Department of Veterans Affairs and the Department of National Defence is another recommendation which is still very relevant today.²⁷ However, a few others, such as the one calling for a lifetime appointment for the ombudsman, reflected the attitudes of the time and are now much less acceptable.

THE NEED FOR A BROAD MANDATE

The fact remains that Judge Lindal's focus in the 1960s was on an ombudsman dealing specifically with the appeal process concerning disability pensions. Today, a veterans ombudsman needs a much broader mandate given the significant evolution in veterans benefits and services which has taken place during the four decades since the Woods Committee's study. Indeed, the Dominion President of the Royal Canadian Legion, Jack Frost, told the Committee that he did not "see a place for the ombudsman strictly in pensions and benefits. I see it in all venues."²⁸ In addition to disability benefits, veterans now have access to many programs and services such as the Veterans Independence Program (VIP) established in 1981 which helps elderly War Service veterans stay in their own home as long as possible by providing assistance for grounds keeping and other similar tasks. Other more recent developments include the establishment under the New Veterans Charter of specialized rehabilitation programs to help veterans who have recently left the Canadian Forces because of disabling injuries. These new programs and services were developed by the Department of Veterans Affairs in a bid to meet the wide variety of needs of both the War Service and the younger veterans and to a large extent, they do. However, some situations can generate complaints from veterans such as long delays in decisions concerning their access to these programs and services or the slow delivery of the help requested.

The veterans ombudsman will also have to deal with complaints concerning the quality of care and other services provided in veterans long-term care centres across Canada mainly to War Service veterans. Only one of these centres, Ste. Anne's Hospital in Sainte-Anne-de-Bellevue, Quebec, is still administered directly by the Department of Veterans Affairs.²⁹ Care is provided in other veterans long-term centres and in veterans priority beds in community health centres through contractual arrangements between the Department of Veterans Affairs and provincial and regional health authorities. Despite the efforts of the staff and administrators of these centres to meet the needs of residents, a number of issues concerning the quality of care and other services provided have been raised over the years by veterans, their families, and veterans groups, as documented by

²⁷ Woods Report, p. 1283.

²⁸ *Evidence*, October 16, 2006, p.9.

²⁹ The Department of Veterans Affairs undertook negotiations with provincial health authorities in order to transfer Ste. Anne's Hospital like other veterans long term care centres. When the Quebec Government decided that the Queen Mary Hospital better suited its needs, the department opted to keep Ste. Anne's Hospital and announced its modernization in 2001. See <http://www.vac-acc.qc.ca/general/sub.cfm?source=steannes/stannehis6>.

various parliamentary committee reports.³⁰ The issues range from the quality of food to long waiting lists for admission to such centres. The quality of long-term care has long been a major concern of veterans groups and the Royal Canadian Legion has advocated the appointment of an inspector general to monitor this issue. Such a task could be fulfilled by a veterans ombudsman who should also, according to the Legion, “ensure that the financial resources provided by Veterans Affairs Canada are allocated to the care of veterans. Indeed, this should be a prime responsibility of a veterans ombudsman.”³¹

During the study, the Committee visited two veterans long-term care centres, the Perley and Rideau Veterans’ Health Centre in Ottawa, Ontario, and Ste. Anne’s Hospital. It was only a coincidence that these visits, designed to give Committee members an overview of VAC activities, took place during this study. However, they helped to provide some insight into the type of long-term care issues a veterans ombudsman will have to deal with. The visit to Ste. Anne’s Hospital also gave the Committee the opportunity to discuss with its ombudsman how issues raised by its residents or their family members are dealt with. Indeed, many hospitals across Canada have recognized the need to appoint an ombudsman to help residents and administrators resolve problems. The number of requests, in all categories, received by the ombudsman of Ste. Anne’s Hospital, 381 in 2004-2005 and 549 in 2005-2006, gives an idea of the total number of complaints or requests for assistance a veterans ombudsman might have to deal with during a given year just from the residents of a dozen or so veterans long-term care centres across Canada.³²

These discussions also helped to clarify the relationship which would exist between the veterans ombudsman and hospital ombudsmen. Concerns have been raised about the independence of such ombudsmen, especially if they report to the chief executive officer or the board of directors of their hospital. Nevertheless, these ombudsmen play a useful role in helping veterans and their families. André Marin, the Ontario Ombudsman, when discussing ombudsmen in hospitals such as Ste. Anne’s, told the Committee that they had some value and added: “So I could see them continuing to co-exist with one properly constituted statutory ombudsman.”³³ The extent to which independence is guaranteed by having Ste. Anne’s ombudsman report to an assistant deputy minister in the Department of Veterans Affairs rather than to the administrators at Ste. Anne’s can be a subject for debate. However, given the valuable work hospital ombudsmen can do, the veterans ombudsman should develop a very cooperative relationship with the ombudsman at Ste. Anne’s and at other centres providing care to veterans. Of course, the

³⁰ See for example Canada, House of Commons, Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs, *Honouring the Pledge: Ensuring Quality Long-term Care for Veterans*, 37th Parliament, 2nd Session, June 2003.

³¹ *Evidence*, 16 October 2006, p. 1.

³² Statistics provided by the Ombudsman at Ste. Anne’s Hospital during the Committee’s visit on 20 November 2006.

³³ *Evidence*, November 1, 2006, p. 9.

presence of an ombudsman at Ste. Anne's or other centres should not in any way prevent veterans and their families from having access to the veterans ombudsman.

EXAMPLES FROM OTHER COUNTRIES

While the duties and experiences of hospital ombudsmen like the one at Ste. Anne's demonstrate the types of long-term care issues a veterans ombudsman will have to deal with, such issues are still a small, albeit important, part of the veterans ombudsman's mandate. There are many other ombudsmen in Canada, including the provincial ombudsmen, but they generally have few direct dealings with veterans issues. As a result, the members of the Committee were interested in knowing what other countries have done. Based on the testimony of witnesses and further research, there does not appear to be any perfect model of a veterans ombudsman which can be easily transferred from another country to the Canadian context. Nevertheless, the examination of what has been done in other countries is useful to the development of the Canadian veterans ombudsman's mandate, if only to allay fears that the wheel might be reinvented without taking into consideration the lessons learned elsewhere.

The main observation in any survey of what has been done in other countries is that only a few ombudsmen actually deal exclusively with veterans issues. There are a few examples in the United States, but they have very limited mandates. One example is the ombudsman of the Board of Veterans' Appeals of the U.S. Department of Veterans Affairs.³⁴ This ombudsman helps veterans seeking information and deals with complaints about the way the Board of Veterans' Appeals provides its services, but cannot provide legal advice or intervene in the substance of a claim. In short, this is basically a customer service operation relevant only to a small element of the mandate of the Canadian veterans ombudsman. Some states in the United States, such as Missouri, have either appointed a veterans ombudsman or have considered appointing one to provide financial and other assistance to military personnel, reservists, and members of the National Guard from the state when they leave or return from a deployment overseas. The mandate is again quite limited and the duties carried out are not quite the same as those the Canadian veterans ombudsman will undertake.³⁵

In other countries where veterans have access to an ombudsman, help is provided either by a military ombudsman, by the country's ombudsman, or by an ombudsman fulfilling both of these roles simultaneously. Military ombudsmen in other countries provided useful models for the design of the Canadian military

³⁴ See the website of the Board of Veterans' Appeals, U.S. Department of Veterans Affairs: <http://www.va.gov/vbs/bva/contactbva.htm>.

³⁵ Veterans in each state of the United States, like other citizens living in long term care residences, also have access to their state's long term care ombudsman.

ombudsman's mandate.³⁶ However, they offer few lessons for a veterans ombudsman since, like their Canadian counterpart, they deal mainly with issues raised by currently serving military personnel with limited, if any, involvement with matters concerning veterans. For example, the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces of the German Bundestag investigates matters concerning the armed forces notably to safeguard the basic rights of military personnel.³⁷ The mandate makes no direct reference to veteran issues except perhaps for the one concerning matters related to the entitlements of persons leaving the military. In the Netherlands, the Inspector General of the Armed Forces is basically a military ombudsman.³⁸ The Inspector General of the Armed Forces is also the Inspector of Veterans.³⁹ However, veterans and military personnel also have access to the services of the country's ombudsman, the National Ombudsman of the Netherlands.

Indeed, in a number of countries, including those without a military ombudsman, veterans, like other citizens, can raise issues with their country's ombudsman concerning pensions, health care, or other matters of concern to them. For example, the National Ombudsman of France, the Médiateur de la République, can deal with, among other things, matters related to civilian and military pensions and disability pensions.⁴⁰ In the United Kingdom, the Parliamentary and Health Service Ombudsman carries out investigations into complaints about government departments and agencies and about the National Health Service in England. The Veterans Agency, the equivalent to Canada's Department of Veterans Affairs, is one of the agencies within the mandate so the country's ombudsman can deal with issues concerning, among other things, pensions and services for veterans.⁴¹ However, veterans, like other citizens, can seek the ombudsman's help basically when all the other options available to resolve a dispute have been tried and their complaints have to be referred to the ombudsman by their local Member of Parliament.⁴² André Marin, the Ontario Ombudsman, stated that he had dealt with

³⁶ See Canada, Ombudsman of the Department of National Defence, *The Way Forward. Action Plan for the Office of the Ombudsman*, 1999. Available on the Ombudsman's website: http://www.ombudsman.forces.gc.ca/reports/special/way_forw/Way_forw_e.asp.

³⁷ See the website (in English) of the German Bundestag's Parliamentary Commissioner for the Armed Forces at http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/03organs/06armforce/index.html.

³⁸ In some countries, an inspector general is more an investigator than an ombudsman. In the United States, the Department of Veterans Affairs has an Inspector General who carries out investigations of mismanagement in departmental programs which can be in response to complaints or information from veterans. See <http://www.va.gov/oig/>.

³⁹ See page 12 of the document *Facts and Figures on Dutch Security Policy and the Armed Forces* on the Ministry of Defence website http://www.mindef.nl/binaries/Facts%20and%20figures_tcm15-46659.pdf.

⁴⁰ See the website of the Médiateur de la République: <http://www.mediateur-republique.fr/fr-01-01-02-90>.

⁴¹ The Veterans Agency is part of the United Kingdom Ministry of Defence.

⁴² See the website of the United Kingdom's Parliamentary and Health Service Ombudsman (<http://www.ombudsman.org.uk>) and the website of the Veterans Agency (<http://www.veteransagency.mod.uk/complaints/complaints.html>).

the United Kingdom's ombudsman in the past and found it to be an excellent office. He encouraged the Committee to look at that model.⁴³

Another interesting foreign example is Australia where the country's ombudsman, the Commonwealth Ombudsman, is also simultaneously, among other things, the military ombudsman, the Defence Force Ombudsman.⁴⁴ Australian veterans appear to have extensive access to the services of an ombudsman without worrying about which ombudsman should receive their complaint. The military ombudsman deals with employment-related matters for serving and former members of the Australian Defence Force. The Australian ombudsman also investigates complaints about the administrative actions of the Department of Defence and the Department of Veterans Affairs. On veterans issues in particular, the ombudsman can investigate the processing by the Department of Veterans Affairs of applications for payment of disability, service pensions or compensation benefits and the provision of ancillary services including medical treatment. The ombudsman's annual report for 2005-2006 states that 690 defence-related approaches and complaints were investigated during this period of which 253 concerned the Department of Veterans Affairs, 50 more than in the previous year.⁴⁵ These cases were part of the 28,227 approaches and complaints received by the Commonwealth Ombudsman in 2005-2006.⁴⁶

The Committee's study was greatly assisted by the testimony of Roger Winzenberg, an officer of the Australian Department of Veterans Affairs working in Canada in the equivalent department as part of an exchange program, who graciously offered to provide some information on the work done by the ombudsman. Mr. Winzenberg explained that the "Australian ombudsman is in the traditional mould of ombudsmen around the world, in that he is a person who makes recommendations and suggests solutions. He has no power to make decisions or overturn decisions. The power is in the production of the report."⁴⁷ The situation in Australia is of great interest to Canadians not only because the two countries were allies in past conflicts and their veterans shared similar experiences, but also because the structures and procedures of the departments dealing with veterans have much in common. For example, in Australia, appeals concerning applications for disability pensions are considered by the Veterans Review Board (VRB) which is similar to a large extent to Canada's VRAB. Since decisions by the VRAB are often

⁴³ Testimony, November 1, 2006, p. 10.

⁴⁴ For a description of the various functions of the Commonwealth Ombudsman and the annual reports, see the website <http://www.comb.gov.au/>. On the Defence Force Ombudsman, see http://www.ombudsman.gov.au/commonwealth/publish.nsf/content/complaints_defenceforce.

⁴⁵ Australia, Commonwealth Ombudsman, *Annual Report 2005-2006*, Table 7.1, p. 74. A total of 276 approaches and complaints were received, but 23 were not within the ombudsman's jurisdiction. As Mr. Winzenberg pointed out, the increase in the number of complaints and approaches was due in part to one issue, the compensation offered to persons who were involved in the hazardous deseal and reseal of fuel tanks of F-111 aircraft.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁷ *Evidence*, December 4, 2006, p. 4.

the source of complaints from veterans, the situation in Australia was of great interest to the Committee. Mr. Winzenberg pointed out that in Australia, the “ombudsman has no role in the VRB’s adjudicative functions and the conduct of hearings. He will investigate matters relating to the administration of applications for review by the VRB’s staff.” Mr. Winzenberg also noted that the ombudsman had received two complaints related to the VRB in 2004-2005 and none in 2005-2006.⁴⁸ Another issue of concern to the Committee was the reporting relationship and independence of the ombudsman. Mr. Winzenberg explained that the ombudsman was established by legislation and reports to the Prime Minister who has to table the annual report in Parliament within 15 days of its receipt.

In short, there are a number of examples in other countries where ombudsmen deal with veterans issues. However, in most cases, veterans have access to an ombudsman not because there is a veterans ombudsman, but because their issues fall within the jurisdiction of their country’s ombudsman who has a broad mandate covering the whole range of government services. Furthermore, in Australia, Denmark, Finland, France, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, and the United Kingdom, veterans enjoy such access because their country’s ombudsman is a parliamentary ombudsman whose mandate and reporting procedures are outlined in legislation. There are variations in the appointment process since in some cases, the ombudsman is chosen by the country’s parliament while in others, notably in Australia, France, and the United Kingdom, the executive branch of the government makes the decision.⁴⁹ Nevertheless, the ability to table reports in Parliament and the fact that the mandate is enshrined in legislation greatly enhances the influence and independence of these ombudsmen.

PARAMETERS OF A VETERANS OMBUDSMAN

Unlike these countries, Canada does not have a parliamentary ombudsman with a country-wide mandate to investigate complaints concerning most if not all federal government programs. During the 1960s and 1970s, there was considerable interest in Canada as in other countries in the valuable role played by ombudsmen and a number of such positions were created, notably in many provinces which gave themselves parliamentary ombudsmen. For example, the Ontario Ombudsman, André Marin, is a parliamentary ombudsman with a mandate outlined in legislation. At the federal level, legislation was introduced in Parliament in 1978 to provide the country with an ombudsman with a broad mandate, but for various reasons, the legislation was not adopted and except for some statements of support over the years, there appears to be little interest in pursuing the matter. However, Canada does have officers of Parliament such as the Commissioner of Official Languages and the Privacy Commissioner who are basically parliamentary

⁴⁸ *Evidence*, December 4, 2006, p. 3.

⁴⁹ Bénédicte Delaunay, *Le Médiateur de la République*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, p.8.

ombudsmen dealing with a specific issue. In the absence of a parliamentary ombudsman with a broad country-wide mandate, there is need to appoint a veterans ombudsman with a mandate broad enough to cover the full extent of veterans issues. Such a position must be designed carefully and many of the lessons learned abroad are still very relevant.

Foremost among the lessons learned that should be applied when establishing a veterans ombudsman's office is the need to clearly outline the mandate and other matters in legislation. The current military ombudsman and his predecessor, André Marin, have long argued in favour of a mandate entrenched in legislation to ensure the stability and the effectiveness of that office and progress is apparently being made on this issue. There is no question that there should also be legislation covering the mandate and all other aspects of the work carried out by the veterans ombudsman. As a member of the Centre for Ombudsman Studies at the University of Reading in the United Kingdom stated in an article: "To be able to achieve effective redress for citizens who have been wronged by governmental authorities an Ombudsman's Office requires authority and power firmly entrenched in the law of the land."⁵⁰ The legislation should outline the powers and responsibilities of the veterans ombudsman including full access to departmental and other documents, subject to the *Privacy Act*, any other Act of Parliament, and the consent of any complainant. However, with regard to the mandate, Mr. Marin pointed out the need to keep it simple to avoid jurisdictional disputes during investigations of complaints.⁵¹ Thus, while it is essential to outline the mandate in the legislation, the general parameters should be indicated instead of going into every specific detail which may only complicate the task of the veterans ombudsman.

With regard to the mandate, one of the most complex issues the Committee had to grapple with was the extent to which the veterans ombudsman should deal with matters related to the VRAB. As already mentioned, the process concerning applications for veterans disability benefits is a major source of frustration for many veterans. Some veterans are dissatisfied with the decisions rendered and the long appeal process while others, because of age or injuries, find the process intimidating. Thus, some witnesses argued that an ombudsman should be able to deal to some extent with complaints about VRAB's decisions. However, VAC and VRAB officials pointed out the quasi-judicial nature of VRAB and its independence from the Department and suggested that the ombudsman would have little to do with VRAB issues. The Associate Deputy Minister of the Department of Veterans Affairs, Verna Bruce, told the Committee: "The ombudsman wouldn't have any authority over the decisions made by the Veterans Review and Appeal Board. Depending on how you design the ombudsman, you could give the ombudsman the opportunity to deal with the people who think the process is taking too long, who could complain to the ombudsman. But under the current legislation, the

⁵⁰ Philip Giddings, "The Future of the Ombudsman," in Roy Gregory and Philip Giddings, Editors, *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam, IOS Press, 2000, p. 463.

⁵¹ *Evidence*, November 1, 2006, p. 13.

ombudsman doesn't have a role and wouldn't have a role in decision-making around pensions. The role would deal more with health care benefits, or whatever."⁵² This statement drew a sharp response from André Marin, the Ontario Ombudsman, who stated that the Committee was told "by the Chair of the Veterans Review and Appeal Board as well as the Associate Deputy Minister that the Ombudsman could not look at how the Board considers a given file or intervene with the Board as it is an independent, quasi-judicial board. That is a misunderstanding of the role of ombudsman." Mr. Marin added: "There is nothing in our common law that would prevent that kind of intervention. In fact, I oversee all administrative tribunals in Ontario, from the Ontario Human Rights Commission and the Ontario Human Rights Tribunal to the Assessment Review Board."⁵³

The closest example of a veterans ombudsman found anywhere in the world is the Australian ombudsman who, as noted previously, is not involved in the adjudicative functions of the Australian Veterans Review Board, similar to Canada's VRAB, but can investigate matters concerning the administration of applications for appeals by the Board. Thus, a veterans ombudsman should be able to deal with administrative issues involving the VRAB without getting into the adjudication side of things. However, the veterans ombudsman's involvement in reviews of VRAB adjudication decisions is another matter. Some veterans such as Sean Bruyeva favoured the extensive involvement of the veterans ombudsman in VRAB issues. He told the Committee: "In spite of numerous pleas, VRAB at this time will not articulate the conditions for sending a file back to the department. An ombudsman would be able to come in and say, 'Wait a minute, why are we convening a tribunal for a file that could be sent back to the department under certain conditions?' That's an example of where the ombudsman would be able to work to greater efficiency."⁵⁴ The Royal Canadian Legion also saw a role for the veterans ombudsman in VRAB issues, especially when the appeal process had run its course and a veteran has few options to appeal a decision, such as appealing to the Federal Court for a review. The Legion's Dominion President, Jack Frost, told the Committee: "Simply said, instead of going directly to the Federal Court, a veteran should have a voice and a choice to request a review of his case by an ombudsman."⁵⁵ Once the VRAB has rendered its decision and the appeal process has taken its full course, the veterans ombudsman, if the veteran involved files a complaint, should be able to review the issue to determine if there are grounds for a more complete investigation.

The veterans ombudsman cannot replace the appeal process, but there must be complete co-operation between the ombudsman and the VRAB so that access to information is not denied, especially if the veteran has no objection to the release of information concerning their case. This is especially important in situations where a veteran has been trying for years to obtain approval for or an

⁵² *Evidence*, June 1, 2006, p. 10.

⁵³ *Evidence*, November 1, 2006, p. 2.

⁵⁴ *Evidence*, June 13, 2006, p. 11.

⁵⁵ *Evidence*, October 16, 2006, p. 3.

increase in benefits. The veterans ombudsman should be able to look into a situation such as the one experienced by the Korean War veteran who tried for years to demonstrate the link between the use of DDT and his illnesses. However, exactly when the veterans ombudsman can provide the best assistance to veterans dealing with the appeal process through the VRAB is a question which the veterans ombudsman, once in place, will be in the best position to answer. A lot will depend on how much resources and experience the veterans ombudsman will have at hand and more consultations with veterans will be required to fine tune procedures when dealing with the VRAB. Given the recommendation concerning the review of the mandate by the veterans ombudsman within a year after the appointment, the relationship with the VRAB can be one of the main issues to be examined.

With this in mind and given the lessons learned by other ombudsmen, including Canada's military ombudsman and ombudsmen in other countries dealing with veterans issues, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 1

The Government proceed as quickly as possible with the appointment of a veterans ombudsman and the establishment of the office of the veterans ombudsman.

RECOMMENDATION 2

The mandate and all other parameters concerning the veterans ombudsman be enshrined in new legislation dealing mainly with the establishment of this office rather than through the amendment of existing legislation.

RECOMMENDATION 3

The veterans ombudsman be given sufficient compensation, status, budget, resources, and staff to carry out the mandate in an independent and impartial fashion.

RECOMMENDATION 4

The widest possible cross-section of veterans, including War Service and Canadian Forces veterans, be involved in the final consultations concerning the appointment and mandate of the veterans ombudsman prior to the establishment of such a position.

RECOMMENDATION 5

An advisory committee, based on the model developed by the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces, composed of representatives from the various generations of veterans be established to advise the veterans ombudsman.

RECOMMENDATION 6

The veterans ombudsman, within one year of the establishment of the office, prepare a report, to be tabled in Parliament by the Standing Committee on Veterans Affairs, to review the mandate of the office and to make any recommendations considered necessary to ensure the effectiveness and credibility of the office of the veterans ombudsman.

RECOMMENDATION 7

The veterans ombudsman, as quickly as possible following the appointment, initiate discussions with the ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces to develop a memorandum of understanding to ensure the most effective co-operation possible between the two ombudsmen.

RECOMMENDATION 8

The veterans ombudsman develop a co-operative relationship with the ombudsman of Ste. Anne's Hospital and with any other ombudsman dealing with complaints concerning health care and other services provided to veterans.

RECOMMENDATION 9

The existence of the ombudsman of Ste. Anne's Hospital and any other ombudsman dealing with complaints concerning health care and any other services provided to veterans in no way restricts the access of veterans and their families to the veterans ombudsman.

RECOMMENDATION 10

The Governor in Council appoint the veterans ombudsman after a review by the Standing Committee on Veterans Affairs of the nominated candidate.

RECOMMENDATION 11

The veterans ombudsman report to Parliament which will refer all annual and other reports for review to the Standing Committee on Veterans Affairs or any standing committee responsible for veterans issues.

RECOMMENDATION 12

The term of office of the veterans ombudsman be fixed at five years with the opportunity of renewal of the incumbent.

RECOMMENDATION 13

The mandate of the veterans ombudsman includes the review of all issues pertaining to the care, support, and benefits for all veterans, their families, and any client of the Department of Veterans Affairs.

RECOMMENDATION 14

The veterans ombudsman examine the best ways of assisting veterans wishing to continue the appeal process following decisions of the Veterans Review and Appeal Board concerning their applications for disability benefits and make recommendations on the procedures to follow in the report to be tabled within one year of being appointed.

RECOMMENDATION 15

The mandate of the office of the veterans ombudsman be reviewed every five years by Parliament through the Standing Committee on Veterans Affairs or any committee responsible for veterans issues or at the pleasure of the Committee.

RECOMMENDATION 16

The Minister of Veterans Affairs be informed by the veterans ombudsman prior to the tabling of reports in Parliament or the release of reports to the public, as a courtesy.

RECOMMENDATION 17

The veterans ombudsman retain sole authority to select, direct, and discharge staff, subject to review.

RECOMMENDATION 18

The veterans ombudsman have full discretion in deciding which complaints and/or situations should be investigated and how they are to be made, received, and acted upon.

RECOMMENDATION 19

The veterans ombudsman have full discretion to determine the conclusions and recommendations of investigations and the freedom to make public any report or findings judged necessary, subject to Recommendation 16.

RECOMMENDATION 20

The veterans ombudsman be immune from prosecutions for claims arising out of the lawful performance of duty.

RECOMMENDATION 21

Full access on demand be given to the veterans ombudsman to all documents requested from the Department of Veterans Affairs, the Veterans Review and Appeal Board, the Department of National Defence, and any other department, groups or individuals, including the power to subpoena.

RECOMMENDATION 22

The veterans ombudsman have direct access to the Minister of Veterans Affairs to share information.

CONCLUSION

To some extent, Canada will be a pioneer when it moves forward with the appointment of a veterans ombudsman. There are few examples of ombudsmen elsewhere who deal almost exclusively with veterans issues. Veterans in countries such as Australia and the United Kingdom have access to an ombudsman because their countries have their own ombudsman with a mandate covering the whole range of public sector programs and services, including those providing benefits and care to veterans. However, this is precisely the point: veterans in many countries have access to an ombudsman to help them obtain benefits and services they deserve but cannot obtain because of misunderstandings, bureaucratic delays, or a lack of information. Given the complexity of legislation governing disability benefits and the regulations concerning access to services and programs, veterans often do need help to get what they need. Canadian veterans should not be denied access to the help of an ombudsman because there is no such office with a country-wide mandate dealing with federal government programs and services. It is time to fill the void by appointing an independent, impartial, and effective veterans ombudsman. The Committee trusts that the recommendations in this report provide the blueprint necessary to make such an ombudsman a reality.

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As Individual Don Ethell, Liaison Officer, Canadian Association of Veterans in United Nations Peacekeeping	2006/11/06	16
As Individual Perry Gray	2006/06/13	7
As Individual Roger Winzenberg, Australian Department of Veterans Affairs	2006/12/04	19
As Individual Sean Bruyea Tom Hoppe	2006/06/13	7
Australian High Commission Lyndon Anderson, Military Attaché	2006/12/04	19
Canadian Peacekeeping Veterans Association Larry Gollner, Special Assignments Tom Hoppe, National President	2006/11/27	18
Department of Veterans Affairs Keith Hillier, Assistant Deputy Minister, Corporate Services	2006/06/01	4
Department of Veterans Affairs Keith Hillier, Assistant Deputy Minister, Corporate Services	2006/12/06	20
Department of Veterans Affairs Verna Bruce, Associate Deputy Minister	2006/06/01	4

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Korea Veterans Association of Canada Les Peate, National President Gordon Strathy, National Secretary	2006/10/30	14
National Defence and Canadian Forces Ombudsman Mary McFadyen, General Counsel Yves Côté, Ombudsman	2006/11/22	17
Ombudsman Ontario Barbara Finlay, Deputy Ombudsman, Director of Operations André Marin, Ombudsman of Ontario	2006/11/01	15
The War Amps H. Chadderton, Chief Executive Officer Brian Forbes, Association Solicitor	2006/10/02	11

APPENDIX B: LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Bruyea, Sean

Canadian Peacekeeping Veterans Association

Korea Veterans Association of Canada

National Defence and Canadian Forces Ombudsman

Ombudsman Ontario

Royal Canadian Legion

The War Amps

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Veterans Affairs (*Meetings Nos. 4, 5, 7, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 24*) is tabled.

Respectfully submitted,

Rob Anders, MP

Chair

Respectueusement soumis,

Le président

Rob Anders, député

ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Bryea, Sean

Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix

Association canadienne des vétérans de la Corée

Légion royale canadienne

Les amputés de guerre

Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes

Ombudsman Ontario

Organismes et individus	Date	Réunion
-------------------------	------	---------

Ministère des Anciens combattants

Keith Hillier, sous-ministre adjoint,
Services ministériels

2006/06/01 4

Ministère des Anciens combattants

Keith Hillier, sous-ministre adjoint,
Services ministériels

2006/12/06 20

Ministère des Anciens combattants

Verna Bruce, sous-ministre associée

2006/06/01 4

Ombudsman de la Défense nationale et des Forces

canadiennes

Yves Côté, ombudsman

Mary McFadyen, avocate général

2006/11/22 17

Ombudsman Ontario

Barbara Finlay, ombudsman adjoint,
Directrice générale des opérations

André Marin, ombudsman de l'Ontario

2006/11/01 15

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
-------------------------	------	---------

À titre personnel
Don Ethell, agent de liaison,
Association canadienne des vétérans des forces de la paix
pour les Nations Unies

À titre personnel
Perry Gray

7 2006/06/13

À titre personnel
Roger Winzenberg,
Australian Department of Veterans Affairs

19 2006/12/04

À titre personnel
Sean Bruyea
Tom Hoppe

7 2006/06/13

Association canadienne des vétérans de la Corée
Les Peate, président national
Gordon Strathy, secrétaire national

14 2006/10/30

**Association canadienne des vétérans pour le
maintien de la paix**
Larry Gollner,
Projets spéciaux
Tom Hoppe, président national

18 2006/11/27

Haut-commissariat pour l'Australie
Lyndon Anderson, attaché militaire

19 2006/12/04

Les amputés de guerre
H. Chadderton, directeur général
Brian Forbes, avocat de l'association

11 2006/10/02

RECOMMANDATION 20

Que l'ombudsman des anciens combattants soit à l'abri de toute poursuite en raison de réclamations résultant de l'exercice légitime de ses responsabilités.

RECOMMANDATION 21

Que l'ombudsman des anciens combattants ait accès sur demande et sans restriction à tous les documents qu'il réclame au ministère des Anciens Combattants, au Tribunal des anciens combattants (révision et appel), au ministère de la Défense nationale ou à tout autre ministère, groupe ou particulier et qu'il ait le pouvoir d'assignation.

RECOMMANDATION 22

Que l'ombudsman des anciens combattants ait directement accès au ministre d'Anciens Combattants Canada à des fins de partage d'information.

CONCLUSION

Dans une certaine mesure, le Canada fera figure de pionnier lorsqu'il procédera à la nomination d'un ombudsman des anciens combattants. Il y a peu d'exemples dans le monde d'ombudsman qui traitent presque exclusivement des affaires des anciens combattants. En Australie et en Grande-Bretagne, les anciens combattants ont accès à un ombudsman national dont le mandat couvre la totalité des programmes et services du secteur public, y compris ceux qui attribuent des pensions d'invalidité et offrent des soins de santé aux anciens combattants. Or, voilà justement le nœud de la question : les anciens combattants de plusieurs pays ont accès à un ombudsman pour les aider à obtenir les prestations et services auxquels ils ont droit, mais leur sont refusés en raison de malentendus, de tracasseries bureaucratiques ou d'un manque d'information. Étant donné la complexité des lois qui régissent les prestations d'invalidité et l'accès aux services et programmes, les anciens combattants ont souvent besoin d'aide pour obtenir ce dont ils ont besoin. Les anciens combattants du Canada ne devraient pas se voir refuser l'accès à un ombudsman uniquement parce qu'il n'existe pas au Canada une telle fonction dotée d'un mandat de portée nationale couvrant tous les programmes et services du gouvernement fédéral. Il est temps de combler ce vide en nommant un ombudsman des anciens combattants indépendant, impartial et efficace. Le Comité a bon espoir que les recommandations du présent rapport permettront de concrétiser ce projet d'ombudsman.

d'appel au-delà de la décision rendue par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) au sujet de leur droit à des prestations d'invalidité, et qu'il fasse des recommandations sur la marche à suivre dans le rapport qu'il est tenu de produire dans l'année suivant sa nomination.

RECOMMANDATION 15

Que le Parlement confie au Comité permanent des anciens combattants ou à tout autre comité responsable des affaires des anciens combattants le soin de revoir le mandat de l'ombudsman des anciens combattants tous les cinq ans ou quand le comité en décide.

RECOMMANDATION 16

Que, par mesure de courtoisie, l'ombudsman des anciens combattants prévienne le ministre des Anciens Combattants du dépôt de ses rapports au Parlement ou de la publication de ses résultats d'enquête.

RECOMMANDATION 17

Que l'ombudsman des anciens combattants ait le pouvoir exclusif de choisir, diriger et congédier son personnel, sous réserve d'un examen.

RECOMMANDATION 18

Que l'ombudsman des anciens combattants ait le pouvoir de décider des plaintes et des situations qui feront l'objet d'une enquête, ainsi que de la marche à suivre.

RECOMMANDATION 19

Que l'ombudsman des anciens combattants ait l'entière discrétion de déterminer les conclusions et recommandations de ses enquêtes, et que, sous réserve de la recommandation 16, il ait la liberté de publier ses rapports ou ses résultats, quels qu'ils soient, s'il le juge nécessaire.

Anne et avec tout autre ombudsman ayant à traiter les plaintes relatives aux soins de santé et aux services offerts aux anciens combattants.

RECOMMANDATION 9

Que l'existence d'un ombudsman à l'hôpital Sainte-Anne ou ailleurs, qui traite les plaintes relatives aux soins de santé ou aux services offerts aux anciens combattants ne restreigne d'aucune façon l'accès des vétérans ou de leur famille à l'ombudsman des anciens combattants.

RECOMMANDATION 10

Que le gouverneur en conseil nomme l'ombudsman des anciens combattants après examen du candidat nommé par le Comité permanent des anciens combattants.

RECOMMANDATION 11

Que l'ombudsman des anciens combattants relève du Parlement qui devra soumettre le rapport annuel et tout autre rapport à l'examen du Comité permanent des anciens combattants ou de tout autre comité permanent responsable des affaires des anciens combattants.

RECOMMANDATION 12

Que la durée du mandat de l'ombudsman des anciens combattants soit fixée à cinq ans avec possibilité de renouvellement.

RECOMMANDATION 13

Que le mandat de l'ombudsman des anciens combattants comprenne l'examen de toute question relative aux soins, aux services et aux prestations offerts aux anciens combattants et à leur famille et à tout client du ministère des Anciens Combattants.

RECOMMANDATION 14

Que l'ombudsman des anciens combattants étudie les moyens d'aider les demandeurs qui souhaitent poursuivre la procédure

RECOMMANDATION 3

Que l'ombudsman des anciens combattants dispose d'une rémunération, d'un statut, d'un budget, de ressources et d'un personnel suffisants pour remplir son mandat de manière indépendante et impartiale.

RECOMMANDATION 4

Qu'un échantillon aussi large et aussi représentatif que possible des anciens combattants, comprenant des vétérans de guerre et des retraités des Forces canadiennes, participe aux consultations finales sur la nomination et le mandat de l'ombudsman des anciens combattants, avant la création de ce poste.

RECOMMANDATION 5

Qu'un comité consultatif composé d'anciens combattants de tous âges soit créé pour conseiller l'ombudsman des anciens combattants, et ce sur le modèle du comité qui conseille l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

RECOMMANDATION 6

Que l'ombudsman des anciens combattants, dans l'année qui suit sa nomination, publie un rapport qui sera déposé au Parlement par le Comité permanent des anciens combattants, et dans lequel il passera en revue son mandat et fera des recommandations, s'il y a lieu, pour garantir l'efficacité et la crédibilité du bureau de l'ombudsman des anciens combattants.

RECOMMANDATION 7

Que l'ombudsman des anciens combattants, aussi rapidement que possible après sa nomination, entre en pourparlers avec l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes afin d'élaborer un protocole d'entente garantissant toute la collaboration possible entre les deux ombudsmans.

RECOMMANDATION 8

Que l'ombudsman des anciens combattants établisse un rapport d'étroite collaboration avec l'ombudsman de l'hôpital Sainte-

devant la Cour fédérale, un ancien combattant devrait avoir le choix de faire réexaminer sa demande par un ombudsman⁵⁵. » Une fois que le TACRA a rendu sa décision, et que la procédure d'appel a été épuisée, l'ombudsman des anciens combattants, si le demandeur dépose une plainte, devrait pouvoir étudier la question pour déterminer s'il y a lieu d'entreprendre une enquête plus complète.

L'ombudsman des anciens combattants ne peut pas remplacer la procédure d'appel, mais il doit y avoir pleine et entière collaboration entre l'ombudsman et le TACRA pour que l'accès à l'information ne soit pas refusé, surtout si l'ancien combattant accepte que soient divulgués les détails de son cas, et surtout s'il essaie depuis des années d'obtenir une pension ou de faire augmenter le montant de ses prestations. L'ombudsman des anciens combattants devrait pouvoir se pencher sur des cas comme celui du vétéran de la guerre de Corée qui, pendant des années, a tenté de prouver le lien entre l'usage de DDT et ses problèmes de santé. Cependant, la question de savoir à quel moment précis l'ombudsman des anciens combattants pourra être le plus utile dans le cours de la procédure d'appel au TACRA doit être laissée à l'ombudsman lui-même, qui devra y répondre une fois en fonction. Tout dépendra des ressources et de l'expérience dont disposera l'ombudsman, et d'autres consultations avec les anciens combattants devront avoir lieu pour préciser les marches à suivre. Dans le cadre de la recommandation, à savoir que l'ombudsman des anciens combattants passe en revue son mandat au bout d'un an, peut-être faudrait-il que le rapport avec le TACRA soit l'un des principaux aspects à examiner.

À la lumière de ce qui précède et compte tenu des leçons tirées du vécu des autres ombudsman, notamment l'ombudsman militaire du Canada et les ombudsman des autres pays qui ont à traiter avec les anciens combattants, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement nomme rapidement un ombudsman des anciens combattants et institue le Bureau de l'ombudsman des anciens combattants dans les meilleurs délais.

RECOMMANDATION 2

Que le mandat et les autres paramètres de la fonction d'ombudsman des anciens combattants soient consignés dans une nouvelle loi traitant principalement de la création de ce poste, et non intégrés à une loi existante.

sous-ministre déléguée d'Anciens Combattants Canada, Verna Bruce, a dit au Comité : « L'ombudsman n'aurait aucune autorité sur les décisions prises par le Tribunal des anciens combattants. Tout dépendant des caractéristiques de la fonction, on pourrait donner à l'ombudsman la possibilité de s'occuper des personnes qui se plaignent de la lenteur du processus. Mais conformément aux lois actuelles, l'ombudsman ne joue aucun rôle, et n'en jouerait pas non plus à l'avenir, dans les décisions entourant les pensions. En effet, son rôle aurait davantage à voir avec les prestations de soins de santé, ou quelque chose de semblable⁵². » Cette déclaration a suscité une réaction assez vive de la part d'André Marin, Ombudsman de l'Ontario, qui a dit au Comité : « ...vous vous êtes fait dire par le président du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) ainsi que par le sous-ministre délégué que l'ombudsman ne pouvait pas être mis au courant de la position du tribunal relativement à un dossier à l'étude, pas plus qu'il ne pouvait intervenir auprès du tribunal, car il s'agit d'un tribunal indépendant quasi judiciaire. Il s'agit là d'un malentendu quant au rôle de l'ombudsman. » M. Marin a ajouté : « Rien dans la common law n'empêcherait une telle intervention. En effet, je supervise tous les tribunaux administratifs de l'Ontario, qu'il s'agisse de la Commission ontarienne des droits de la personne, du Tribunal des droits de la personne ou de la Commission de révision de l'évaluation foncière, entre autres⁵³. »

Ce qui ressemble le plus à l'idée que nous faisons de l'ombudsman des anciens combattants est sans doute l'ombudsman australien qui, on l'a vu, ne participe pas aux fonctions d'arbitrage du Veterans Review Board, qui ressemble à notre TACRA, mais peut faire enquête sur des questions relatives à l'administration des demandes d'appel adressées au VRB. De la même façon, l'ombudsman des anciens combattants devrait pouvoir traiter de questions administratives concernant le TACRA sans s'immiscer dans les activités d'arbitrage de ce tribunal. Le pouvoir de l'ombudsman des anciens combattants de réviser des décisions d'arbitrage du TACRA est une toute autre histoire. Certains témoins, comme Sean Bruyee, se sont prononcés en faveur d'une participation complète de l'ombudsman des anciens combattants aux questions relatives au TACRA. Il a dit au Comité : « Malgré de nombreuses demandes en ce sens, le TACRA refuse pour l'instant de formuler les conditions qui régiraient le renvoi d'un dossier au ministère. Un ombudsman pourrait intervenir et dire "Un instant! Pourquoi confions-nous à un tribunal un dossier qui pourrait être renvoyé au ministère à certaines conditions?"⁵⁴. C'est un exemple de situation où l'ombudsman pourrait intervenir efficacement⁵⁴. » La Légion royale canadienne voit aussi un rôle pour l'ombudsman des anciens combattants dans les affaires du TACRA, surtout quand la procédure d'appel est parvenue à son terme et que l'ancien combattant n'a pratiquement plus d'autre recours que de s'adresser à la Cour fédérale. Le président national de la Légion, Jack Frost, a dit au Comité : « Tout simplement, au lieu de se présenter directement

52 *Témoignages*, 1^{er} juin 2006, p. 10.

53 *Témoignages*, 1^{er} novembre 2006, p. 2.

54 *Témoignages*, 13 juin 2006, p. 11.

privée qui sont, pour l'essentiel, des ombudsmans parlementaires affectés à certains domaines particuliers. En l'absence d'ombudsman parlementaire ayant un large mandat de portée nationale, il y a lieu de nommer un ombudsman des anciens combattants ayant un mandat suffisamment large pour couvrir toute la gamme des questions qui intéressent les anciens combattants. Un tel poste doit être conçu avec soin, en tirant parti de l'expérience vécue ailleurs et qui est encore très utile.

Parmi les leçons à tirer des expériences vécues ailleurs, la plus importante est sans contredit la nécessité d'enchâsser dans une loi le mandat et divers autres aspects de la fonction d'ombudsman des anciens combattants. L'ombudsman militaire actuel et son prédécesseur, André Marin, font valoir depuis longtemps que le mandat de l'ombudsman devrait être intégré à une loi afin de garantir la stabilité et l'efficacité de cette charge, et des progrès semblent vouloir se faire en ce sens. Il ne fait aucun doute qu'une loi devrait aussi définir le mandat et les autres aspects du travail de l'ombudsman des anciens combattants. Comme on peut le lire dans un article publié par un membre du Centre for Ombudsman Studies de l'université de Reading en Grande-Bretagne : « Pour réellement réparer les torts causés à un citoyen par l'administration gouvernementale, un ombudsman doit disposer de pouvoirs fermement ancrés dans les lois de son pays⁵⁰. » La loi doit énoncer les pouvoirs et les attributions de l'ombudsman et conférer notamment à celui-ci le droit de consulter n'importe quel document ministériel ou autre document, sous réserve de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de toute autre loi du Parlement, et avec l'autorisation du plaignant. En ce qui concerne le mandat, toutefois, M. Marin insiste sur la nécessité de s'en tenir à quelque chose de simple afin d'éviter les querelles de compétences pendant les enquêtes⁵¹. Donc, s'il est essentiel d'établir clairement le mandat de l'ombudsman dans un texte de loi, les paramètres généraux du poste doivent être esquissés plutôt qu'énoncés en détail, ce qui ne ferait que compliquer la tâche de l'ombudsman des anciens combattants.

Pour ce qui est du mandat, l'une des questions les plus complexes qu'a abordées le Comité est la suivante : dans quelle mesure l'ombudsman des anciens combattants devrait-il avoir à traiter des affaires du TACRA? On l'a vu, le processus de demande de pension d'invalidité est une énorme source de frustration pour nombre d'anciens combattants. Certains sont insatisfaits de la décision rendue dans leur cas et du très long processus d'appel tandis que d'autres, pour des raisons d'âge ou de gravité des blessures, trouvent le processus intimidant. Certains témoins ont donc soutenu que l'ombudsman devrait pouvoir s'occuper au moins dans une certaine mesure des plaintes entourant les décisions du TACRA. Toutefois, les représentants d'ACC et du TACRA indiquent que la nature quasi judiciaire du TACRA et son indépendance par rapport au Ministère font que l'ombudsman n'aurait pas souvent à traiter de questions impliquant le TACRA. La

⁵⁰ Philip Giddings, « The Future of the Ombudsman » dans Roy Gregory et Philip Giddings, dir., *Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, 2000, p. 463.

⁵¹ *Témoignages*, 1^{er} novembre 2006, p. 13.

n'intervient pas dans les fonctions judiciaires du tribunal et dans la conduite des audiences, mais il examine des questions en rapport avec l'administration des demandes d'examen présentées par le personnel du tribunal ». M. Winzenberg a aussi indiqué que l'ombudsman avait reçu deux plaintes concernant le tribunal en 2004-2005 et qu'il n'en avait reçu aucune en 2005-2006⁴⁸. Le Comité s'intéressait aussi aux rapports de subordination et à l'indépendance d'action de l'ombudsman. M. Winzenberg a expliqué que la fonction d'ombudsman avait été créée par un texte de loi et que le titulaire relève du premier ministre qui doit déposer le rapport annuel de l'ombudsman au Parlement dans les 15 jours suivant sa réception.

Bref, il existe plusieurs exemples, dans les autres pays du monde, où un ombudsman s'occupe des anciens combattants. Dans la plupart des cas, toutefois, les anciens combattants ont accès à un ombudsman non pas parce qu'il existe un ombudsman des anciens combattants, mais parce que leur plainte entre dans le champ de compétence de l'ombudsman national de leur pays dont le mandat, très large, couvre toute la gamme des services gouvernementaux. En plus, en Australie, au Danemark, en Finlande, en France, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande, en Norvège, en Suède et en Grande-Bretagne, les anciens combattants jouissent d'un tel accès parce que l'ombudsman de leur pays est un ombudsman parlementaire dont le mandat et les exigences de compte rendu sont enchâssés dans une loi. Le processus de nomination varie quelque peu puisque dans certains cas, l'ombudsman est choisi par le Parlement tandis qu'ailleurs, notamment en Australie, en France et en Grande-Bretagne, la décision est prise par le pouvoir exécutif⁴⁹. Quoi qu'il en soit, la capacité de déposer des rapports au Parlement et le fait que leur mandat soit consigné dans une loi permettent à ces ombudsmans d'exercer une influence réelle et leur donnent une grande indépendance d'action.

PARAMÈTRES D'UN OMBUDSMAN DES ANCIENS COMBATTANTS

Contrairement à ces autres pays, le Canada n'a pas d'ombudsman parlementaire armé d'un mandat national, autorisé à enquêter sur des plaintes portant sur la plupart sinon tous les programmes du gouvernement fédéral. Dans les années 1960 et 1970, on s'est beaucoup intéressé, au Canada comme ailleurs, au rôle précieux que pouvait jouer un ombudsman, et certaines provinces se sont alors dotées d'un ombudsman parlementaire. En Ontario, par exemple, André Marin est un ombudsman parlementaire dont le mandat est consigné dans une loi. À l'échelon fédéral, un projet de loi a été déposé au Parlement en 1978 pour doter le pays d'un ombudsman à mandat très large, mais pour des considérations de toutes sortes, ce projet n'a jamais été adopté, et sauf pour des vœux pieux formulés ici et là au fil des ans, rien ne semble indiquer une volonté de faire avancer ce projet. Il existe toutefois, au Canada, de hauts fonctionnaires du Parlement tels le Commissaire aux langues officielles et le Commissaire à la protection de la vie

⁴⁸

Témoignages, 4 décembre 2006, p. 3.

⁴⁹

Bénédicte Delaunay, *Le Médiateur de la République*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, p. 8.

L'exemple de l'Australie présente également beaucoup d'intérêt car l'ombudsman national, ou Commonwealth Ombudsman, est aussi l'ombudsman militaire⁴⁴. Les anciens combattants australiens ont donc un accès complet aux services d'un ombudsman sans avoir à se demander auquel adresser leur plainte. L'ombudsman militaire s'occupe des questions relatives aux militaires en service actif ou retraités. L'ombudsman national fait enquête sur les plaintes portant sur l'administration du ministère de la Défense ou des Anciens Combattants. En ce qui concerne les vétérans, l'ombudsman peut faire enquête sur le traitement par le ministère des Anciens Combattants des demandes de prestations d'invalidité, de pensions ou d'indemnités ou sur la qualité des services offerts, notamment les soins de santé. Le rapport annuel de l'ombudsman pour 2005-2006 indique que 690 plaintes ou questions relatives aux forces armées ont fait l'objet d'une enquête au cours de cette période, dont 253 se rapportaient au ministère des Anciens Combattants, soit 50 de plus que l'année précédente⁴⁵. Ces cas font partie des 28 227 questions et plaintes reçues par le Commonwealth Ombudsman en 2005-2006⁴⁶.

Le Comité a trouvé très éclairant le témoignage de Roger Winzenberg, fonctionnaire du ministère australien des anciens combattants, qui travaille au ministère canadien équivalent, dans le cadre d'un programme d'échange, et qui s'est généreusement offert à nous donner des renseignements sur le travail de l'ombudsman australien. M. Winzenberg nous a expliqué que « l'ombudsman australien est similaire aux ombudsmans traditionnels de tous les pays du monde, c'est-à-dire qu'il fait des recommandations et propose des solutions. Il n'a pas de pouvoir de contrainte pour appliquer des décisions ou les rejeter. Son pouvoir se situe au niveau de la production des rapports⁴⁷. » La situation de l'Australie est d'un grand intérêt pour le Canada non seulement parce que nos deux pays ont été des alliés lors de conflits antérieurs, et que nos anciens combattants ont vécu des expériences semblables, mais aussi parce que les structures et les façons de procéder de nos ministères des anciens combattants ont beaucoup en commun. Par exemple, en Australie, les appels relatifs aux pensions d'invalidité sont adressés au Veterans Review Board (VRB) qui est très semblable à notre TACRA. Comme les décisions du TACRA sont souvent source de plaintes formulées par les anciens combattants, le Comité était très intéressé de savoir comment les choses se passent en Australie. M. Winzenberg a dit qu'en Australie, « l'ombudsman

⁴⁴ Pour une description des diverses fonctions du *Commonwealth Ombudsman* et ses rapports annuels, voir le site web <http://www.comb.gov.au/>; Pour l'ombudsman des forces armées, voir http://www.ombudsman.gov.au/commonwealth/publish.nsf/content/complaints_defenceforce.

⁴⁵ Australie, *Commonwealth Ombudsman, Annual Report 2005-2006*, Tableau 7.1, p. 74. Un total de 276 demandes ou plaintes ont été reçues, mais 23 n'étaient pas de la compétence de l'ombudsman. Comme M. Winzenberg l'a expliqué, l'augmentation du nombre de plaintes était due en partie à la question des indemnités offertes au personnel qui a participé aux dangereuses opérations de pose et de dépôt de l'étanchéification des réservoirs de carburant des avions F-111.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁷ *Témoignages*, 4 décembre 2006, p. 4.

forces armées du Bundestag allemand enquête sur des questions qui ont trait aux forces armées, et s'emploie notamment à protéger les droits fondamentaux du personnel militaire³⁷. Son mandat ne fait aucune allusion directe aux anciens combattants sauf pour ce qui est des pensions auxquelles ont droit les personnes qui quittent la vie militaire. Dans les Pays-Bas, l'inspecteur général des forces armées est essentiellement un ombudsman militaire³⁸. Il est aussi l'inspecteur des anciens combattants³⁹. Toutefois, les anciens combattants et les militaires actifs ont aussi accès aux services de l'Ombudsman national des Pays-Bas.

Dans bien des pays, y compris ceux qui n'ont pas d'ombudsman militaire, les anciens combattants, comme l'ensemble des citoyens, peuvent s'adresser à l'ombudsman national pour toute question ayant trait à une pension d'invalidité, à des soins de santé ou autre. Par exemple, en France, le Médiateur de la République peut traiter d'un ensemble de questions et notamment des pensions d'invalidité ou autres auxquelles ont droit tant les civils que les militaires⁴⁰. En Grande-Bretagne, l'Ombudsman du Parlement et des Services de santé peut enquêter sur des plaintes contre divers ministères et organismes gouvernementaux ou les services de santé nationaux. La Veterans Agency, équivalente britannique du ministère canadien des Anciens Combattants, est l'un des organismes visés par le mandat de l'ombudsman national et ce dernier peut enquêter sur des questions comme les pensions et services offerts aux anciens combattants⁴¹. Cependant, les vétérans, comme les autres citoyens, ne s'adressent à l'ombudsman qu'en dernier recours et après que leur cause a été adressée à l'ombudsman par leur député⁴². André Marin, l'ombudsman de l'Ontario, nous a dit avoir déjà traité avec le bureau de l'ombudsman de Grande-Bretagne et avoir été favorablement impressionné. Il invitait le Comité à étudier ce modèle de près⁴³.

37 Voir le site français du commissaire parlementaire aux forces armées du Bundestag allemand à l'adresse <http://www.bundestag.de/hdocs/f/committees/a12/autgabeben/autg07.html>. Le site anglais correspondant (http://www.bundestag.de/hdocs_e/parliament/03organs/06armforce/index.html) contient davantage d'informations.

38 Dans certains pays, l'inspecteur général est plus un enquêteur qu'un ombudsman. Aux États-Unis, le Département des affaires des anciens combattants a un inspecteur général qui fait enquête sur la mauvaise gestion des programmes, parfois en réponse à une plainte ou à des renseignements fournis par des anciens combattants. Voir <http://www.va.gov/oig/>.

39 Voir page 12 du document *Facts and Figures on Dutch Security Policy and the Armed Forces* sur le site du ministère de la défense des Pays-Bas http://www.mindet.nl/binaries/Facts%20and%20figures_tcm15-46659.pdf.

40 Voir le site web du Médiateur de la République : <http://www.mediateur-republique.fr/fr-01-01-02-90>.

41 La Veterans Agency fait partie du ministère britannique de la Défense.

42 Voir le site web de l'ombudsman parlementaire et des soins de santé de Grande-Bretagne (<http://www.ombudsman.org.uk>) et celui de la Veterans Agency (<http://www.veteransagency.mod.uk/complaints/complaints.html>).

43 Témoignages, 1^{er} novembre 2006, p. 10.

Si les responsabilités et les expériences vécues par un ombudsman comme celui de l'hôpital Sainte-Anne donnent un aperçu du genre de questions liées aux soins de longue durée que pourrait avoir à traiter l'ombudsman des anciens combattants, il ne s'agit en fait que d'une infime partie du mandat de l'ombudsman des anciens combattants. Il y a d'autres ombudsman au Canada, notamment des ombudsman provinciaux, mais ils n'ont en général que peu affaire aux anciens combattants. C'est pourquoi les membres du Comité se sont intéressés à ce qui se fait ailleurs dans le monde. Si l'on en juge par le témoignage des intervenants et par notre propre recherche, il ne semble pas exister de modèle idéal de l'ombudsman des anciens combattants à importer tel quel en sol canadien. Mais il est toujours bon de voir ce qui se fait ailleurs, ne serait-ce que pour éviter de réinventer la roue sans tenir compte des leçons apprises ailleurs.

La première constatation qui ressort de l'enquête réalisée ailleurs est qu'il existe peu d'ombudsman affectés aux seules affaires des anciens combattants. On en trouve quelques exemples aux États-Unis, mais leur mandat est très limité. Il y a, par exemple, l'ombudsman du Comité d'appel qui relève du département américain des anciens combattants³⁴. Il a pour tâche d'aider les anciens combattants à obtenir des renseignements et traite les plaintes sur la façon dont le comité d'appel fournit ses services, mais il ne peut fournir d'avis juridique ni intervenir sur le fond d'une réclamation. Bref, il s'agit essentiellement d'un service à la clientèle et cela ne correspond qu'à une infime partie du mandat de l'ombudsman canadien des anciens combattants. Certains États, notamment le Missouri, ont créé un poste d'ombudsman des anciens combattants ou envisagent de le faire pour offrir un soutien financier ou autre aux militaires, réservistes et membres de la Garde nationale de l'État lorsqu'ils partent ou reviennent d'un déploiement à l'étranger. Encore une fois, il s'agit d'un mandat très restreint et le travail n'est pas celui qu'entreprendrait l'ombudsman canadien des anciens combattants³⁵.

Dans les pays où les anciens combattants ont accès à un ombudsman, ce dernier est soit un ombudsman militaire, l'ombudsman du pays, ou une personne qui cumule ces deux fonctions. Les ombudsman militaires sont des modèles intéressants pour ce qui est du mandat de l'ombudsman militaire canadien³⁶, mais ils offrent peu d'enseignements en ce qui concerne celui de l'ombudsman des anciens combattants puisque, comme leur homologue canadien, ils traitent surtout des questions soulevées par les militaires en service actif et ont rarement affaire aux anciens combattants. Par exemple, le Commissaire parlementaire pour les

³⁴ Voir le site de ce comité d'appel à : <http://www.va.gov/vbs/bva/contactbva.htm>.

³⁵ Les anciens combattants de chaque État ont accès, comme les autres citoyens vivant en centre de soins de longue durée, à l'ombudsman de l'État qui s'occupe des soins de longue durée.

³⁶ Voir Canada, Ombudsman du ministère de la Défense nationale, *Allons de l'avant. Plan d'action du Bureau de l'ombudsman*, 1999. À consulter sur le site de l'ombudsman : http://www.ombudsman.forces.gc.ca/reports/special/way_forw/May_forw_f.asp.

combattants, qui pourrait aussi, selon la Légion : « s'assurer que les ressources financières fournies par ACC sont bel et bien consacrées aux soins des anciens combattants. En effet, ceci devrait être l'une des principales responsabilités de l'ombudsman³¹ ».

Au cours de son étude, le Comité est allé visiter deux centres de soins de longue durée pour anciens combattants, le Perley and Rideau Veterans' Health Centre à Ottawa, en Ontario, et l'hôpital Sainte-Anne. Il faut dire que c'est par coïncidence seulement que ces visites, destinées à donner aux membres du Comité une vue d'ensemble des activités d'ACC, ont eu lieu dans le cours de la présente étude. Quoi qu'il en soit, elles nous ont permis de voir le genre de problèmes liés aux soins de longue durée qu'un ombudsman des anciens combattants pourrait avoir à résoudre. La visite à l'hôpital Sainte-Anne a aussi donné au Comité la chance de discuter avec l'ombudsman en place de la façon dont sont traitées les questions soulevées par les résidents ou leur famille. Bien des hôpitaux au Canada reconnaissent le besoin de nommer un ombudsman pour aider les résidents et les administrateurs à résoudre les problèmes. L'ombudsman de Sainte-Anne a reçu, toutes catégories confondues, 381 demandes en 2004-2005 et 549 en 2005-2006, ce qui donne une idée du nombre total de plaintes ou de demandes d'aide qu'un ombudsman des anciens combattants pourrait recevoir au cours d'une année, en provenance des résidents des 10 ou 12 centres de soins de longue durée qui existent au Canada³².

Ces discussions ont aussi permis de préciser les liens qui uniraient l'ombudsman des anciens combattants et celui des hôpitaux. On se demande dans quelle mesure ces derniers sont autonomes, d'autant plus qu'ils relèvent du directeur général ou du conseil d'administration de leur hôpital. Néanmoins, ils jouent un rôle indéniablement utile auprès des anciens combattants et de leur famille. André Marin, ombudsman de l'Ontario, nous a dit à leur sujet qu'ils ont leur utilité et il a ajouté : « Ces deux postes peuvent coexister, mais l'un d'eux serait un vrai poste d'ombudsman prévu par la loi³³. » On peut se demander si l'ombudsman de Sainte-Anne aurait vraiment plus d'indépendance d'action s'il relevait d'un sous-ministre adjoint d'ACC plutôt que des administrateurs de l'hôpital, mais la qualité du travail qu'il est en mesure de faire suffit à justifier que l'ombudsman des anciens combattants établisse un rapport d'étroite collaboration avec l'ombudsman de Sainte-Anne et des autres centres de soins aux vétérans. Et bien sûr, la présence d'un ombudsman local ne devrait en aucune façon empêcher un vétéran ou sa famille d'avoir accès à l'ombudsman des anciens combattants.

31

Témoignages, 16 octobre 2006, p. 1.

32

Statistiques fournies par l'ombudsman de l'hôpital Sainte-Anne lors de la visite du Comité, le 20 novembre 2006.

33

Témoignages, 1^{er} novembre 2006, p. 9.

aurait besoin d'un mandat beaucoup plus large pour tenir compte de l'évolution enregistrée depuis 40 ans par les prestations et services aux anciens combattants. À cet égard, Jack Frost, président national de la Légion royale canadienne, a dit au Comité : « Je ne vois pas que le rôle de l'ombudsman s'arrête aux pensions et prestations. Je lui vois un rôle beaucoup plus élargi²⁸. » En plus des pensions d'invalidité, les anciens combattants ont aujourd'hui accès à bien d'autres programmes et services comme le Programme pour l'autonomie des anciens combattants (PAAAC) créé en 1981 qui permet aux vétérans âgés de rester chez eux le plus longtemps possible en leur offrant des services d'entretien de terrain ou autres services du genre. Plus récemment, on a créé, dans le cadre de la Nouvelle Charte des anciens combattants, des programmes de réhabilitation spécialisés pour soutenir les militaires qui ont quitté les Forces canadiennes pour cause d'incapacité consecutive à de graves blessures. Ces nouveaux programmes et services ont été mis au point par le ministère des Anciens Combattants de manière à répondre à la grande variété de besoins que présentent tant les vétérans âgés que les plus jeunes, et on peut dire que dans une large mesure, ils y parviennent. Toutefois, il arrive que des plaintes soient formulées en raison de la difficulté d'accès à certains services ou programmes ou de la lenteur des décisions y ouvrant droit.

L'ombudsman des anciens combattants devra aussi traiter des plaintes ayant trait à la qualité des soins et des services offerts aux anciens combattants, et surtout aux vétérans de guerre, dans les centres de soins prolongés du Canada. Un seul de ces centres, l'hôpital Sainte-Anne à Sainte-Anne-de-Bellevue, au Québec, est encore administré directement par le ministère des Anciens Combattants²⁹. Ailleurs, les services sont offerts dans des centres de soins de longue durée pour vétérans ou des lits réservés dans des centres de soins communautaires, en vertu de contrats conclus entre AAC et les régies provinciales ou régionales de la santé. Malgré les efforts du personnel et des administrateurs de ces centres, il arrive que des problèmes de qualité des soins ou des services soient signalés par les anciens combattants, leur famille ou des groupes d'entraide, comme en témoignent divers rapports de comités parlementaires³⁰. Les plaintes varient, de la qualité de la nourriture aux longues périodes d'attente avant d'être admis dans l'un de ces centres. La qualité des soins de longue durée est depuis longtemps un sujet de préoccupation majeure pour les groupes de vétérans et la Légion royale canadienne souhaite la nomination d'un inspecteur général qui veillerait sur cet aspect des choses. Cette tâche pourrait être confiée à l'ombudsman des anciens

²⁸ *Témoignages*, 16 octobre 2006, p. 9.

²⁹ Le ministère des Anciens Combattants avait entamé des négociations avec les autorités provinciales de la santé en vue de leur céder l'hôpital Sainte-Anne, comme il l'a fait pour d'autres centres de soins de longue durée pour anciens combattants. Cependant, quand le gouvernement du Québec a décidé que l'hôpital Queen Mary répondait mieux à ses besoins, le Ministère a décidé de conserver l'hôpital Sainte-Anne et annoncé en 2001 son intention de procéder à des rénovations. Voir <http://www.vac-acc.gc.ca/general/f/sub.cfm?source=steannes/stannehis0>.

³⁰ Voir par exemple Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, *Honorer notre engagement : assurer aux anciens combattants des soins de longue durée de qualité*, 37^e législature, 2^e session, juin 2003.

proposition du juge Lindal qui visait la création d'un ombudsman des anciens combattants. C'est ce que nous a expliqué, quelques décennies plus tard, Hugh Clifford Chadderton, directeur général de l'Association des Amputés de guerre, qui était secrétaire du Comité Woods²³.

Nous laissons aux historiens et aux anciens combattants la tâche de décider laquelle des deux options étudiées par le Comité Woods était la meilleure. Mais aux fins de notre étude, l'intérêt de la proposition du juge Lindal tient aujourd'hui à la description qu'elle donne des pouvoirs et responsabilités d'un ombudsman des anciens combattants. Par exemple, le juge Lindal dit que l'ombudsman doit être le protecteur des droits et revendications des ex-membres des Forces armées, capable de repérer les failles de la loi et de les porter à l'attention du Ministre et du Parlement, ouvrant ainsi la voie à des mesures correctives²⁴. Des dizaines d'années plus tard, cette idée que l'ombudsman doit pouvoir détecter les problèmes systémiques dans l'attribution des pensions et services aux anciens combattants et signaler au Ministère et au Parlement les réformes nécessaires nous paraît encore l'un des principaux avantages d'une telle fonction²⁵. Le juge Lindal préconisait aussi un ombudsman indépendant qui serait libre de prendre des initiatives et de faire enquête sur diverses questions en plus de traiter des plaintes formulées par les anciens combattants. Il demandait que l'ombudsman soit libre de communiquer les résultats de ses enquêtes au Parlement et aux médias. C'est encore là un élément important du travail d'un ombudsman aujourd'hui car, comme nous l'a dit André Marin, ombudsman de l'Ontario : « L'ombudsman n'élève pas le ton, mais il porte un gros bâton, c'est-à-dire son pouvoir de dénoncer publiquement la mauvaise administration²⁶. » Autre recommandation tout à fait pertinente aujourd'hui, le juge Lindal demandait que l'ombudsman ait libre accès aux dossiers des ministères des Anciens Combattants et de la Défense nationale²⁷. Toutefois, certaines autres recommandations, comme celle de nommer l'ombudsman à vie, témoignent d'une époque révolue et ne seraient plus acceptables aujourd'hui.

POURQUOI UN MANDAT ÉLARGI

Il reste que dans les années 1960, le juge Lindal souhaitait surtout la création d'un ombudsman qui traiterait des décisions concernant les pensions d'invalidité portées en appel. Aujourd'hui, l'ombudsman des anciens combattants

²³ Voir *Témoignages*, 2 octobre 2006, p. 2.
²⁴ Rapport Woods, p. 1246.
²⁵ Voir l'allusion au suivi systématique dans la déclaration initiale de Sean Bruyee dans *Témoignages*, 13 juin 2006, p. 2.
²⁶ *Témoignages*, 1^{er} novembre 2006, p. 3.
²⁷ Rapport Woods, p. 1283.

22

Voir *ibid.*, Partie II (Volume I), Recommandation 1, p.32.

21

20

19

Voir Daniel Jacoby, *Le Protecteur du citoyen*, Trois-Pistoles, Éditions Trois-Pistoles, 1998, p. 33.

Témoignages, 13 juin 2006, p. 11.

Voir Canada, *Rapport du Comité d'enquête sur l'organisation et le travail de la Commission canadienne des pensions à l'honorable ministre des Affaires des Anciens Combattants*, Partie IV (Volume III), 22 mars 1968, p. 1240-1288. Voir aussi le mémoire des deux autres membres du comité au sujet du rapport minoritaire du juge Lindal, p. 1289-1294. (Remarque : le rapport, y compris le rapport minoritaire du juge Lindal, a été rédigé en 1967, mais n'a été livré au Ministre qu'au début de 1968, une fois la traduction terminée.)

Plusieurs témoins ont mentionné un projet d'ombudsman remontant aux années 1960, et resté à bien des égards encore utile aujourd'hui. L'honorable W.J. Lindal, juge retraité de la cour de comté du Manitoba, s'était fait le promoteur de cette idée dans un rapport minoritaire annexé au rapport du Comité d'enquête sur l'organisation et le travail de la Commission canadienne des pensions au ministre des Affaires des anciens combattants²¹. Le Comité Woods, comme on le désignait, parce qu'il était présidé par le juge Mervyn J. Woods, avait été créé en 1965 pour étudier l'attribution de rentes d'invalidité et autres pensions aux anciens combattants selon les dispositions de la *Loi sur les pensions*. Son rapport majoritaire recommandait notamment la création d'une commission d'appel des pensions, ancêtre de l'actuel TACRA, pour étudier les décisions portées en appel et relatives à des demandes de pensions ou d'indemnité²². Le Comité Woods, et le gouvernement de l'époque, avaient opté pour cette formule au lieu de retenir la

La nomination d'un ombudsman des anciens combattants ne garantit pas à elle seule l'efficacité de la fonction. Bien des facteurs doivent entrer en ligne de compte dans la création d'un bureau de l'ombudsman des anciens combattants qui soit indépendant et efficace. Lui-même retraité des Forces canadiennes, Sean Bruyee a dit au Comité que les anciens combattants seraient « très heureux d'avoir un ombudsman. Ce qui compte, c'est qu'il y ait vraiment un service, pas seulement une mesure de pure forme²⁰. » Par conséquent, tout au long de cette étude, le Comité a considéré divers modèles d'ombudsman efficaces et dignes de confiance. Nous avons notamment examiné des projets soumis dans le passé et étudié la façon dont d'autres pays du monde ont conçu la fonction d'ombudsman des anciens combattants.

UNE PROPOSITION REMONTANT AUX ANNÉES 1960

années, de pourparlers. Mais les choses semblent bouger plus vite une fois que les gouvernements acceptent d'agir. On dit, par exemple, que l'ombudsman du Québec, le Protecteur du citoyen, a été nommé en 1968 dans la foulée d'une rencontre pendant l'Expo 67, entre le premier ministre et l'ombudsman de Nouvelle-Zélande¹⁹. Le Comité s'attend à ce que la nomination d'un ombudsman des anciens combattants et la mise au point des marches à suivre et des autres aspects du fonctionnement de son bureau soient faits le plus rapidement possible.

donné l'opinion de son groupe sur cette question : « C'est notre position officielle, oui, nous appuyons la création d'un ombudsman, mais nous aimerions être consultés avant que les documents ne soient définitifs¹⁶. »

En fait, ce besoin de consultations entre les anciens combattants, le Ministère et d'autres parties intéressées a été un thème récurrent tout au long des audiences du Comité. On constate aussi un clivage générationnel parmi les vétérans, les jeunes ayant une façon différente de voir les choses que leurs aînés. Il faudrait donc que les consultations soient faites avec un échantillon aussi représentatif que possible de la communauté des anciens combattants. De plus, rien ne devrait empêcher la poursuite des consultations une fois l'ombudsman nommé. Tom Hoppe, président national de l'Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix, nous a parlé de sa participation aux activités du comité consultatif de l'ombudsman militaire. Il a dit qu'un ombudsman spécialisé dans les affaires des anciens combattants devrait lui aussi avoir accès à un comité consultatif composé d'anciens combattants¹⁷.

La création d'un comité consultatif est un bon moyen de créer une saine relation de travail entre l'ombudsman et les anciens combattants, ce qui, bien entendu, est essentiel au travail à accomplir. Hugh Clifford Chadderton, directeur général de l'Association des Amputés de guerre et président du Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada, a dit très clairement qu'une saine relation de travail était nécessaire. Il nous a dit : « Ce serait une grave erreur, à notre avis, que l'ombudsman travaille de façon isolée et qu'il ne tienne pas les organisations d'anciens combattants au courant de ses efforts¹⁸. » Autre élément essentiel, il faudra établir des lignes de communications avec, entre autres, les ministères, le TACRA et l'ombudsman militaire. Dans les mois qui ont suivi sa nomination, l'ombudsman militaire a publié un rapport dans lequel il faisait des recommandations sur la façon dont son bureau devrait être structuré et sur la façon de procéder aux enquêtes et aux autres activités. Il s'agit là d'un excellent exemple que l'ombudsman des anciens combattants aurait intérêt à suivre dans les premiers mois de son mandat.

Étant donné la complexité de la tâche à accomplir et la nécessité de consulter pour finaliser la marche à suivre, il serait impérieux de créer le plus vite possible un bureau de l'ombudsman des anciens combattants. Pour bien des anciens combattants, il s'agit là d'une mesure qui aurait dû être adoptée il y a longtemps; il ne faudrait donc pas trop attendre avant de leur donner accès à un tel service, maintenant que la décision a été prise d'aller de l'avant. Il est difficile de dire combien il faudra de temps pour tout mettre en place. Certains postes d'ombudsman au Canada et ailleurs ont été créés après des mois, voire des

¹⁶ *Témoignages*, 16 octobre 2006, p. 9.

¹⁷ *Témoignages*, 27 novembre 2006, p. 9.

¹⁸ *Témoignages*, 2 octobre 2006, p. 2.

Certains anciens combattants appuient l'idée de modifier le mandat de l'ombudsman militaire pour qu'il englobe les questions qui relèvent d'ACC. Un rapport, publié en novembre 2005 par un groupe d'anciens combattants sur les programmes offerts aux invalides actuels et futurs et à leur famille, signalait les avantages d'une fonction d'ombudsman complètement intégrée, ayant la forme d'un bureau élargi, formé de deux directions : l'une pour les militaires et l'autre pour les anciens combattants¹². D'autres cependant craignent qu'un ombudsman militaire, même doté d'un mandat élargi, continuerait de s'occuper avant tout des plaintes du personnel militaire et n'aurait ni le temps ni les ressources nécessaires pour traiter des questions qui relèvent d'ACC.

Pendant les audiences, de nombreux anciens combattants nous ont bien fait comprendre qu'ils voulaient leur propre ombudsman, capable de se consacrer à temps plein aux complexités des demandes de prestations et de services d'ACC. Par exemple, dans son témoignage, Jack Frost, président national, Légion royale canadienne, a dit : « Nous pensons qu'il faudrait absolument un ombudsman distinct. La coupe de l'ombudsman du MDN, actuellement, est déjà pleine, et il travaille sur des enjeux différents. Nous craignons un peu que l'un pèse un peu plus que l'autre dans sa vision¹³. » Le colonel (à la retraite) Don Ethell, ancien président de l'Association canadienne des vétérans des forces de la paix pour les Nations Unies et membre d'autres groupes d'anciens combattants, a aussi dit qu'il devrait y avoir deux ombudsmans distincts. En traitant de problèmes soulevés par les prestations de la Nouvelle Charte des anciens combattants, le colonel Ethell a dit : « Selon moi, il serait difficile pour l'ombudsman du MDN de se charger de ces questions, du moins, cela ajouterait un poids énorme à sa charge de travail¹⁴. » Quant à Yves Côté, actuel ombudsman du MDN et des FC, il pense aussi que l'ombudsman des anciens combattants pourrait être indépendant de son bureau et se consacrer exclusivement aux anciens combattants¹⁵.

Bref, s'il y a des avantages à simplement greffer les questions d'ACC au mandat de l'ombudsman militaire, il y aurait beaucoup plus à gagner, semble-t-il, en créant un poste distinct d'ombudsman des anciens combattants dont la seule fonction serait d'aider les vétérans. S'il y a eu consultation entre ACC et divers groupes d'anciens combattants sur la question d'un ombudsman et sur les rôles possibles qui pourraient lui être confiés, il reste encore beaucoup à faire avant que toutes les pièces du puzzle tombent en place et que l'ombudsman soit nommé. Par exemple, Jack Frost, président national de la Légion royale canadienne, a

¹² Veterans' Ombudsman : Independent Client Evaluation (V.O.I.C.E.), Ombudsman Report on Veterans Affairs Canada, novembre 2005, p. 76-81.

¹³ Témoignages, 16 octobre 2006, p. 10.

¹⁴ Témoignages, 6 novembre 2006, p. 8.

¹⁵ Témoignages, 22 novembre 2006, p. 3.

ministère des Anciens Combattants étaient en cause, dans une certaine mesure, puisqu'elles entrent en ligne de compte lorsque le RARM détermine le montant qui sera versé à un ancien combattant invalide à titre d'indemnité de remplacement de revenu. L'ombudsman militaire, Yves Côté, nous a dit que l'examen des coûts de toute modification de la procédure actuelle de versement des paiements du RARM n'est pas encore terminé et qu'il entend publier une autre lettre à ce sujet en 2007. Dans ce cas, comme dans bien d'autres, les efforts de l'ombudsman militaire profitent à tous.

Ainsi donc, après avoir eu accès aux services d'un ombudsman pendant leur service militaire, les vétérans des Forces armées canadiennes sont laissés à eux-mêmes dans le dédale bureaucratique que sont les demandes de prestations d'invalidité et de services offerts par Anciens Combattants Canada. Ils sont aussi laissés à eux-mêmes pour déterminer qu'il s'occupe de quoi, tâche qui n'est pas toujours facile, comme le montrait le paragraphe ci-dessus. Voilà qui peut sembler insurmontable à un ancien combattant qui tente encore de s'adapter aux chambardements causés dans sa vie par les graves blessures qui ont abruptement mis fin à sa carrière militaire. L'expérience peut aussi être difficile pour le vétéran âgé laissé à lui-même pour en appeler d'une décision relative à sa pension d'invalidité ou qui tente d'obtenir les soins prolongés dont il a besoin. Les fonctionnaires du Ministère et des groupes d'entraide comme la Légion royale canadienne font ce qu'ils peuvent pour aider les vétérans, jeunes et moins jeunes. Mais il arrive souvent que les anciens combattants subissent des retards frustrants ou reçoivent des décisions insatisfaisantes ou injustes. Ils aimeraient alors pouvoir se tourner vers un tiers indépendant et digne de confiance qui pourrait les aider.

Evidemment, l'idée a été avancée de confier ce rôle à l'ombudsman du MDN et des FC. Dans son dernier rapport-bilan, André Marin, le premier ombudsman militaire, disait toute sa frustration d'avoir du refuser d'aider plus de 250 anciens combattants en sept ans parce que leurs plaintes relevaient de la compétence d'ACC. Il écrit : « D'un point de vue pratique, il n'est pas logique de refuser aux anciens combattants le droit de se tourner vers l'Ombudsman pour résoudre tous leurs problèmes. Une fois que leur problème devient du ressort d'Anciens Combattants Canada, on ne devrait pas leur fermer la porte¹⁰. » M. Marin ajoute qu'il suffirait, pour donner aux anciens combattants un accès à l'ombudsman militaire, que le ministre d'Anciens Combattants signe une simple directive ministérielle ou que le mandat de l'ombudsman soit élargi, le jour où il sera codifié par une loi, de manière à comprendre les questions qui relèvent d'ACC¹¹.

¹⁰ Canada, Un ombudsman pour le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes, *Remaniement de la surveillance, Livre blanc de l'ombudsman*, 2005, p. 17 (version PDF). À consulter sur le site web de l'ombudsman : http://www.ombudsman.forces.gc.ca/reports/special/WhitePaper/loc_f.asp.

¹¹ *Ibid.*, p. 18.

L'OMBUDSMAN MILITAIRE NE SUFFIT PAS

D'ailleurs, les militaires canadiens peuvent recourir aux services de l'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes depuis 1998, soit depuis la nomination d'André Marin, premier titulaire de ce poste. Certains anciens combattants qui ont quitté les Forces canadiennes récemment ont demandé l'aide de l'Ombudsman militaire pendant leurs années de service ou ont au moins pu constater toute l'attention que suscitent les rapports souvent courageux qu'il a publiés. Cependant, dès que le militaire quitte les Forces et devient un ancien combattant, il a encore accès aux services de l'Ombudsman militaire, mais le mandat de ce dernier est restreint. L'Ombudsman militaire ne peut qu'exceptionnellement, et avec l'autorisation préalable du ministre de la Défense nationale, traiter d'événements survenus avant le 15 juin 1998. Qui plus est, l'alinéa 16 de son mandat indique clairement que l'Ombudsman militaire ne peut s'occuper d'une plainte ayant trait à une pension ou à toute autre question relevant du ministère des Anciens Combattants ou du TACRA. Ce qui n'a pas empêché l'Ombudsman militaire de produire des rapports majeurs ayant des répercussions directes sur les anciens combattants ou sur des questions de pensions ou d'indemnités antérieures à 1998. Il reste que ces questions relevaient pour l'essentiel des compétences du ministère de la Défense nationale et ne se rapportaient pas directement aux prestations d'invalidité ou aux services offerts par le ministère des Anciens Combattants⁸.

Il faut dire que la ligne de partage entre la Défense nationale et les Anciens Combattants n'est pas toujours claire. Par exemple, les indemnités offertes aux anciens combattants qui ont participé à des expériences de guerre chimique pendant la Deuxième Guerre mondiale et par la suite sont un exemple récent d'un rapport de l'Ombudsman militaire qui a permis de résoudre une question qui traînait en longueur depuis des années. Toutefois, la responsabilité de verser les compensations incombat dans ce cas au ministère de la Défense nationale, qui avait réalisé les expériences ou les avait autorisées, tandis que le ministère des Anciens Combattants n'a joué qu'un rôle secondaire. Une autre question mettant en cause des anciens combattants et que l'Ombudsman militaire travaille activement à résoudre est celle des déductions faites dans les paiements du Régime d'assurance-revenu militaire (RARM) qui assure une protection en cas d'invalidité prolongée. L'Ombudsman militaire a publié un rapport en 2003, *Déductions injustes des paiements du RARM effectués à d'ex-membres des FC*, et a envoyé une lettre de suivi au ministre de la Défense nationale le 26 octobre 2005⁹. Les paiements du RARM relèvent de la Défense nationale, mais les prestations d'invalidité du

⁸ Par exemple, les pensions versées en vertu de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* relèvent du ministère de la Défense nationale.

⁹ Voir le site de l'Ombudsman pour consulter le rapport (http://www.ombudsman.forces.gc.ca/reports/special/sisip/sisip-toc_f.asp) et la lettre du 26 octobre 2005 (http://www.ombudsman.forces.gc.ca/updates/sisip_f.asp).

d'administration. Pour bien remplir ses fonctions, l'ombudsman doit être indépendant, impartial et capable d'agir discrètement, et il doit pouvoir s'appuyer sur un processus d'enquête digne de confiance⁵. »

La nomination d'un ombudsman ne doit pas être perçue par l'administration comme une façon de lui contester son autorité, ou de lui mettre les bâtons dans les roues, car les efforts de l'ombudsman pour résoudre les différends et repérer les problèmes sont au bénéfice de toutes les parties en cause, y compris l'administration. Comme nous l'a dit le vétéran Sean Bruyee, en parlant du travail de l'ombudsman : « Le problème peut être résolu en obtenant de l'information ou en téléphonant au ministère ou en demandant un examen administratif. Le but est de fournir de l'aide, non de craindre de froisser des susceptibilités dans l'appareil bureaucratique. » M. Bruyee a rappelé au Comité pourquoi les anciens combattants ont besoin de ce genre d'aide : « Nous traitons avec des personnes qui souffrent, et non avec des joueurs d'échecs⁶. » Bref, il s'agit d'aider les anciens combattants, non de gagner des batailles contre l'appareil bureaucratique.

La seule existence d'un ombudsman qui peut enquêter sur une plainte suffit parfois à inciter l'appareil bureaucratique à repenser ses façons de faire et à prendre rapidement des mesures correctrices lorsqu'un problème est décelé. Un universitaire australien a bien fait ressortir cet aspect dans son évaluation du travail d'un ombudsman : « La seule existence du poste suffit à faire réfléchir les fonctionnaires aux façons dont ils pourraient avoir à justifier leurs décisions devant un tiers indépendant, et permet souvent d'améliorer la qualité de l'administration⁷. » Bref, en leur donnant accès à un ombudsman, nous pouvons non seulement donner un coup de main aux anciens combattants en les aidant à régler des problèmes concrets, mais nous mettons en place un « chien de garde » capable de détecter les tracasseries bureaucratiques qui nuisent à l'ensemble des anciens combattants. La valeur du travail de l'ombudsman et les avantages de créer un tel poste ne sont plus à démontrer comme en témoigne le grand nombre de postes d'ombudsman créés dans les parlements, les ministères et les grandes sociétés commerciales partout dans le monde, depuis les années 1960. Il est donc temps de donner aux anciens combattants du Canada ce que bien des gens ont déjà dans le monde : l'accès à un ombudsman qui peut les aider.

⁵ *Témoignages*, 1^{er} novembre 2006, p. 1.

⁶ *Témoignages*, 13 juin 2006, p. 2.

⁷ Dennis Pearce, « Ombudsman in Australia », dans Roy Gregory et Philip Giddings, dir., *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam, IOS Press, 2000, p. 104.

l'a dit : « Lorsqu'un soldat ou un ancien combattant blessé doit affronter le système inflexible, il n'a pas d'autre recours que de faire appel aux médias ou à la Cour fédérale². »

Dans certains cas, le vétéran n'est pas admissible aux prestations d'invalidité parce que sa situation n'entre pas dans les critères établis par la loi qui régit les indemnités ou les pensions d'invalidité. Mais il ne faut pas perdre de vue que ces vétérans ont risqué leur vie pour défendre les libertés démocratiques dont jouissent tous les Canadiens. Comme le disait Mary Ann Burdett, ancienne présidente nationale de la Légion royale canadienne, le 6 juin dernier : « En reconnaissance de leur sacrifice, les Canadiens devraient se rendre à l'évidence qu'une perte de vie n'est pas plus importante qu'une autre. En autant que cette perte de vie ou cette blessure puisse être reliée au service militaire et qu'ils aient servi durant la Seconde Guerre mondiale ou plus récemment, ces héros canadiens sont tous des anciens combattants qui devraient recevoir les prestations auxquelles ils ont droit³. » Par conséquent, tous les efforts possibles doivent être faits pour garantir que les anciens combattants obtiennent les prestations et les services auxquels ils ont droit, et qu'ils n'en soient pas privés pour la bête raison qu'il y a des retards dans le traitement des demandes ou un malentendu entre le demandeur et les fonctionnaires du Ministère ou du TACRA.

Diverses mesures peuvent être prises à cette fin. Mais l'une des initiatives les plus importantes serait de donner aux vétérans et à leur famille, accès à un ombudsman. En tant que tiers indépendant et impartial, un ombudsman peut clarifier les malentendus ou repérer les problèmes systémiques dans le traitement des demandes de prestations et de services qui parfois se répercutent sur des dizaines, voire des centaines de demandeurs. Pour retracer les origines de l'ombudsman moderne, il faut aller en Suède car c'est dans ce pays que le tout premier ombudsman parlementaire a été nommé, en 1809⁴. Si le sens général du mot ombudsman est relativement clair, on ne sait pas toujours en quoi au juste consiste sa fonction. Pour les besoins de notre étude, nous nous en remettons au rôle que nous a décrit André Marin, Ombudsman de l'Ontario et ancien Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes : « L'ombudsman a pour rôle de faire enquête sur les plaintes des citoyens contre l'administration, puis de faire des recommandations pour corriger toute erreur

² *Témoignages*, 27 novembre 2006, p. 2.

³ *Témoignages*, 6 juin 2006, p. 1.

⁴ La Suède avait nommé un ombudsman près d'un siècle auparavant, mais ses fonctions étaient différentes de celles de l'ombudsman parlementaire. Voir la section « histoire » sous la rubrique information générale du site web de l'ombudsman parlementaire suédois : <http://www.io.se/Page.aspx?Language=en>.

canadiennes en Afghanistan et ailleurs, au cours des derniers mois, nous rappelent à leur tour les dangers auxquels s'exposent les militaires. Le Comité a donc entrepris son étude dans le contexte d'une plus grande prise de conscience, chez les Canadiens, de leur dette de reconnaissance envers nos militaires et de la nécessité d'offrir à tous ceux qui subissent des blessures au cours de leur service militaire les prestations et les services dont ils ont besoin pour se remettre sur pied et mener une vie saine et productive. On connaît mieux maintenant les répercussions des blessures des anciens combattants ou des vétérans des Forces armées sur leur famille. Ce sont souvent les conjoints des blessés ou d'autres parents qui assument le gros des soins. Ainsi, si le présent rapport porte principalement sur les problèmes des anciens combattants, il est entendu que, outre les anciens combattants, les survivants des anciens combattants et les autres clients admissibles du ministère des Anciens Combattants doivent pouvoir se prévaloir des services d'un ombudsman des anciens combattants.

Dans l'ensemble, les prestations et services prévus dans la Charte des anciens combattants de 1944, comme dans la nouvelle, répondent aux besoins de leurs destinataires. Lorsqu'une demande d'indemnité ou de pension d'invalidité est approuvée, ou lorsque l'accès aux services prévus par le Programme pour l'autonomie des anciens combattants (PAAAC) est accordé, les bénéficiaires sont en général satisfaits des services obtenus, du moins si on en juge par les sondages effectués par le Ministère pour mesurer la satisfaction des clients. Mais il y a toujours place à l'amélioration. Il arrive, en effet, que les délais de règlement et la qualité du service ne répondent pas aux attentes de certains demandeurs en raison de la complexité des démarches. D'autres trouvent frustrant de ne pas obtenir les prestations auxquelles ils estiment avoir droit en raison de leurs incapacités. On pourrait citer en exemple du temps et de l'effort que certains anciens combattants doivent consacrer pour obtenir les prestations et services auxquels ils ont droit le cas du vétéran de la guerre de Corée qui a mis des années à prouver l'existence d'un lien entre l'usage massif de produits chimiques tel le DDT pendant la guerre et les maladies dont il était affligé des années plus tard¹. Quand une demande de prestation d'invalidité est refusée à l'étape initiale, ou lorsqu'elle est approuvée, mais à une valeur inférieure à celle qui était demandée, l'ancien combattant peut demander un examen ministériel ou interjeter appel devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appels), (TACRA) un organisme quasi judiciaire. Si au terme de la procédure d'appel, l'ancien combattant est toujours insatisfait de la décision, la cause peut être portée devant la Cour fédérale qui peut ordonner le réexamen de la demande. Lorsque la cause est ainsi portée devant la Cour fédérale, les frais d'avocat sont à la charge de l'ancien combattant, de sorte que d'autres modalités peuvent être envisagées. Comme Tom Hoppe, président national de l'Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix, nous

¹ Voir le témoignage de Gord Strathy, secrétaire national, Association canadienne des vétérans de la Corée, Chambre des communes, Comité permanent des anciens combattants, *Témoignages*, 30 octobre 2006, p. 3. Dans les prochaines notes de bas de page, les témoignages entendus par le Comité sont cités sous *Témoignages*. La pagination renvoie au format imprimable.

UN RECOURS POUR LES ANCIENS COMBATTANTS : MANDAT POUR UN OMBUDSMAN DES ANCIENS COMBATTANTS

INTRODUCTION

Il y a déjà longtemps que les anciens combattants disent avoir besoin d'un ombudsman pour les aider à s'y retrouver dans les démarches souvent complexes à mettre en œuvre pour obtenir une pension d'invalidité ou accéder aux services administrés par le ministère des Anciens Combattants. Certaines demandes sont traitées rapidement, mais d'autres s'enlisent, pour toutes sortes de raisons, et l'intervention d'un tiers indépendant serait utile pour résoudre les différends entre l'ancien combattant et le Ministère, ou découvrir les raisons du retard dans la prise de décision. Depuis quelques mois, le ministère des Anciens Combattants se penche sur la question du rôle et des responsabilités d'un éventuel ombudsman des anciens combattants dont la nomination s'inscrirait dans le cadre de la Déclaration des droits des anciens combattants que le Ministre s'est engagé à proclamer. Le Comité a décidé d'entreprendre une étude de la fonction d'ombudsman des anciens combattants afin de contribuer à l'élaboration du mandat, des rapports de subordination et des pouvoirs qui pourraient incomber au titulaire d'un tel poste. Il est temps, en effet, de procurer un recours aux anciens combattants en procédant à la nomination d'un ombudsman. Le présent rapport indique pourquoi les anciens combattants ont besoin d'un ombudsman, étudie divers modèles d'ombudsman proposés dans le passé ou créés dans d'autres pays et qui pourraient peut-être s'adapter aux besoins du Canada, et précise les mesures à prendre pour garantir l'efficacité et l'indépendance d'action de l'ombudsman des anciens combattants.

POURQUOI LES ANCIENS COMBATTANTS ET LEUR FAMILLE ONT BESOIN D'UN OMBUDSMAN

Le Comité a entrepris son étude au printemps 2006, dans la foulée des divers événements qui, partout au Canada, ont marqué, en 2005, l'Année de l'ancien combattant. Ces divers événements ont donné aux Canadiens l'occasion de se remémorer le courage et les sacrifices des soldats qui ont combattu pendant la Première et la Deuxième Guerre mondiale et la guerre de Corée, et de penser aux membres des Forces canadiennes qui ont servi pendant la guerre froide et après. L'Année de l'ancien combattant a aussi donné lieu à la promulgation, en 2006, de la Nouvelle Charte des anciens combattants, dont les programmes et services sont conçus pour répondre aux besoins des militaires qui viennent de terminer leur service ou vont le faire bientôt. Les pertes subies par les Forces

À l'été de 2006, le Comité permanent des anciens combattants a entrepris d'étudier la création d'un poste d'ombudsman des anciens combattants. Il a entendu de nombreux témoins à ce sujet depuis un an. Il s'est rendu dans des établissements de soins pour se rendre compte par lui-même de la manière dont sont traités nos vétérans. Tous ses travaux lui ont donné une conscience encore plus aiguë des énormes sacrifices des anciens combattants.

Avec un ombudsman, nos anciens combattants auraient quelqu'un pour défendre leurs intérêts, pour leur obtenir les meilleurs services possible. Voici donc une liste de recommandations en ce sens. Tous les membres du Comité souscrivent au présent rapport, ce qui montre que les parlementaires peuvent s'entendre.

Je tiens à remercier tous les témoins qui ont comparu devant le Comité, ainsi que tous les membres du Comité pour leur ardeur au travail. Je me dois de remercier en particulier le greffier du Comité, Alexandre Roger, et notre attaché de recherche, Michel Rossignol, qui ont préparé le présent rapport. Leur dévouement et leur aide sont appréciés de tous.

Souvenons-nous.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	ix
UN RECOURS POUR LES ANCIENS COMBATTANTS :	
MANDAT POUR UN OMBUDSMAN DES ANCIENS COMBATTANTS	1
INTRODUCTION	1
POURQUOI LES ANCIENS COMBATTANTS ET LEUR FAMILLE ONT BESOIN D'UN OMBUDSMAN	1
L'OMBUDSMAN MILITAIRE NE SUFFIT PAS	5
UNE PROPOSITION REMONTANT AUX ANNÉES 1960	9
POURQUOI UN MANDAT ÉLARGI	10
CE QUI SE FAIT AILLEURS	13
PARAMÈTRES D'UN OMBUDSMAN DES ANCIENS COMBATTANTS	16
RECOMMANDATIONS	19
CONCLUSION	23
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	25
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	27

COMITÉ PERMANENT DES ANCIENS COMBATTANTS

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article à l'alinéa 108(2) du Règlement, et à la motion adoptée par le Comité le mardi 16 mai 2006, le Comité a étudié l'Ombudsman des anciens combattants et a convenu de faire rapport de ce qui suit:

COMITÉ PERMANENT DES ANCIENS COMBATTANTS

PRÉSIDENT

Rob Anders

VICE-PRÉSIDENTS

Brent St. Denis

Peter Stoffer

MEMBRES

Rodger Cuzner

Betty Hinton

Gilles-A. Perron

Bev Shipley

Roger Valley

L'hon. Albina Guarnieri

Colin Mayes

Jean-Yves Roy

David Sweet

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Bill Casey

L'hon. Mark Eyking

Yvon Levesque

L'hon. Robert Thibault

Ken Epp

Roger Gaudet

Anthony Rota

GREFFIER DU COMITÉ

Alexandre Roger

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Michel Rossignol

**UN RECOURS POUR LES ANCIENS
COMBATTANTS: MANDAT POUR UN
OMBUDSMAN DES ANCIENS COMBATTANTS**

**Rapport du Comité permanent
des anciens combattants**

Le président

Rob Anders, député

FÉVRIER 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9



39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

FÉVRIER 2007

Rob Anders, député

Le président

**Rapport du Comité permanent
des anciens combattants**

**UN RECOURS POUR LES ANCIENS
COMBATTANTS: MANDAT POUR UN
OMBUDSMAN DES ANCIENS COMBATTANTS**

**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

